东方编译所译丛

DONGFANGBIANYISUOYICONG

[美] 艾什顿·卡特
威廉姆·佩里 著

预防性防御：项美国新安全战略

胡利平 杨韵琴 译

上海人民出版社
SHANGHAI
RENMIN
CHUBANSHE

DONGFANGBIANYISUOYICONG 东方编译所译丛

[美] 艾什顿·卡特
威廉姆·佩里 著

预防性防御：项美国新安全战略

胡利平 杨韵琴 译

现代国际关系研究所
—CICIR—
图书馆藏书

上海人民出版社
SHANGHAI
RENMIN
CHUBANSHE

2000年5月 6日

图书在版编目（CIP）数据

预防性防御：一项美国新安全战略/（美）卡特，（美）佩里著；胡利平，杨韵琴译．—上海：上海人民出版社，2000
书名原文：Preventive Defense：A New Security Strategy for America
ISBN 7-208-03368-4

Ⅰ．预… Ⅱ．①卡… ②佩… ③胡… ④杨… Ⅲ．军事战略-研究-美国 Ⅳ．E81

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 12020 号

PREVENTIVE DEFENSE: A NEW SECURITY STRATEGY FOR AMERICA

Copyright ©1999, The Brookings Institution
All Rights Reserved. Lincensed by The Brookings Institution, Washington, D.C., U.S.A.

责任编辑　范蔚文
封面装帧　甘晓培

预防性防御：一项美国新安全战略

［美］艾什顿·卡特　威廉姆·佩里　著
胡利平　杨韵琴　译

世纪出版集团
上海人民出版社出版、发行
（上海绍兴路 54 号　邮政编码 200020）
新华书店上海发行所经销
商务印书馆上海印刷股份有限公司印刷
开本 850×1168　1/32　印张 7.25　插页 13　字数 164,000
2000 年 1 月第 1 版　2000 年 1 月第 1 次印刷
印数 1-7,000
ISBN7-208-03368-4/D·596
定价 14.00 元

序　言

美国战略学家佩里博士和卡特博士的著作《预防性防御：一项美国新安全战略》，将由上海世纪出版集团上海人民出版社发行中文版。我与两位作者有过多次会晤，对他们的智慧和坦率及对问题的研究有很深刻的印象。我认为，尽管有不同的立场，但两位美国战略思想家的很多看法和论点，是值得中国读者重视的。大家都知道，中美关系在近二十年里始终是我国对外关系中最重要的双边关系，冷战结束以后，尤其在新旧世纪之交，国际形势出现了一些新的情况和问题。中美关系面临新的考验。其中，军事安全是比较敏感和重要的一个领域，它涉及国家的主权、领土和安全，这本书谈到的台湾问题就是典型事例。未来要想维系一个良好稳定和互利发展的中美关系，将比过去的二十年更加重要，不光对我们两国的国家利益和社会进步有直接关系，而且将对我们的周边国家及整个世界产生很大影响。我国对台湾的政策一贯坚持“和平统一，一国两制”的方针，并且将比香港和澳门的政策更加宽松。我们希望美国朋友了解中国的对台政策，是从世界大局、中美关系、中国统一，以及促进世界和平与发展的前景出发的。我们需要“求同存异”，努力减少各种磨擦与麻烦。同时，也需要发挥学术思想界及各种渠道的作用，力争研究和开发更多的创造性智慧与建议，从这个角度讲，了解两位著名美国战略学家的思想，尤其是对华关系方面的意见，从而加强我方的理论研究和政策思考，是有意义的。我们要

妥善处理包括对美关系在内的整个对外关系,使中国在新世纪里继续沿着邓小平的马克思主义和中国实际相结合的理论和他所倡导的坚持社会主义方向、坚持世界和平共处和改革开放、建立社会主义市场经济的路线前进。这必将造福于中美两国人民,也有利于世界的和平、繁荣与进步。

新千年在即,谨此寄语。

汪道涵

1999 年 12 月 30 日

导　读

摆在我们面前的，是两位很特殊的作者写的一本很特殊的书，一部篇幅不大、分量却相当重的国际政治和战略学作品。

这里讲的“特殊”，第一层含义是说两位作者有非同寻常的身份。A.卡特博士，物理学家出身，美国哈佛大学教授，哈佛大学国际军控事务和“预防性预防”的高级研究项目的主持人，前些年曾任助理国防部长（主管冷战后的俄罗斯裁军事务）、白宫负责朝鲜半岛事务总协调人的高级顾问等要职。W.佩里博士，数学家出身，做过投资银行家和斯坦福大学教授，主持过许多重要的军事发展和军备控制项目，曾任里根政府时期的国防部副部长和（一段时期）克林顿政府的国防部长，现为美国政府涉朝事务总协调人。

特殊性的第二层意思是，两位作者在任职期间与中国交往甚多，尤其与我军方有过各种各样的广泛接触，十分了解我们的想法和实力（包括弱点）。尤其是佩里先生，他不仅在1980年率领在新中国成立后的第一个美国军事代表团访问了我国，而且，在90年代中期由李登辉访美引发的台湾海峡危机期间，正是佩里先生直接下令派遣两艘航空母舰的编队到台海两岸对峙的附近海面“游弋”。近两三年中，已不担任国防部长但仍兼其他“敏感职务”的佩里先生曾多次来华，不仅与我军所有最高层领导人有过会晤，也同中国国际政治和战略学界进行过多次所谓“第二轨”的对话。在我的印象里，与某些美国人惯有的狂妄自大做法

不同,至少看上去佩里先生显得儒雅和长于沟通。特别要指出的是,佩里先生在《预防性防御》里专辟一章,讲他任上发生的台海危机和美方"应对",以及近期他和卡特博士同中国有关方面交往的感受。了解一下佩里部长当时的动机和想法,包括他对我方做法及决心的评估,是有必要的。

最特殊之处也许在于,虽然两位作者现在均已不担任国防部的具体职务,却仍以"高级专家"或"特别顾问"的半官方半民间身份,直接被美最高决策层委以有关东亚事务的重任。他们在书中仔细介绍了自己近年来主笔写成或参与起草的某些基本战略概念(如作为美国新安全战略的"预防性防御"范畴)和某些纲领性文件(如"北约—俄罗斯关系"的基础文件、美国在后冷战时期"防止大规模杀伤性武器和技术扩散"的原则、美国未来对朝关系的设想)。对关心国际战略问题的中国读者而言,上述情形自然使这本书不同于一般的学术著作(例如两位美国中国问题专家内森教授和罗斯教授合著的《长城与空城计》、亨廷顿教授的《文明冲突论》),也多少有别于美前国务卿基辛格的《大外交》或前总统安全事务助理布热津斯基的《大棋局》,因为后者属于已卸任的政府要员的个人观点。我相信,这本薄薄的书字里行间反映出的"权威性"与"当下性",是它将备受关注的主要原因。

以《预防性防御:一项美国新安全战略》命名的这本书,用两位作者的话说,讲的是在苏联解体、两大军事集团对峙的"冷战"结束以后,美国必须面对的有别于以往的若干"全球性危险"或"重大安全威胁",和为防备这些"威胁"而制定的"21世纪美国国家防御战略"。在二战结束到苏联解体的四十余年间,美国国家安全战略的目标十分明确,即"遏制苏联在世界任何地方的扩张"。到90年代初,美国人相信,这种危险已经消除,至少很难

感受到来自同一方向的“迫在眉睫、清晰无误的威胁”。然而，经过最近十年的发展与磨合，又出现了许多新情况新麻烦。作者把冷战后时期美国安全面临的“新威胁”或“主要危险”，按严重性和范围大小分成三等。较小的威胁是在某些偏远地方（如索马里、卢旺达和海地）发生的战乱，其次是重大的地区性威胁（如“伊拉克对波斯湾的威胁或朝鲜对韩国的威胁”）。危及美国全球利益的头等威胁有五个，它们是：俄罗斯有可能像第一次世界大战后的德国那样陷入混乱和孤立，走上侵略的道路”；“俄罗斯及其他从前苏联分裂出去的国家有可能丧失对前苏联核武器的控制”；“中国有可能走向敌对，而不是在国际体系中以合作的精神发挥作用”；“大规模毁灭性武器有可能扩散，对美国构成直接的军事威胁”；“美国境内有可能发生其规模和能量前所未有的‘灾难性恐怖主义活动’”。

针对上述所谓“新威胁”，佩里和卡特提出：“制定和推行一项预防性防御战略，是当今美国国家安全部门和军方领导人的首要使命。”他们强调，美国不但要以实力为后盾，保持一支强大的军事力量，作为确保美国安全的最终手段，而且应当建立和实施不同于传统威慑战略的预防性防御战略，在一个不太稳定且不那么确定的世界里，“未雨绸缪，防患于未然”。在这项新战略中，五角大楼仍起着关键作用，但预防性防御同时又“是一项内容广泛的政治军事战略，包含了外交政策的各个方面：政治、经济和军事。”比如，它可以设立美国国会的专门拨款，甚至动用美国国防部的资金，向拥有大规模杀伤性武器的国家提供各种好处（如资助兴建军人住宅、增加民用技术和经济贸易往来等等），促使这些国家销毁那些易使美国人致命、同时“可能看管不严”的武器或技术；它可以通过与潜在对手国的军方和其他上层精英的多种交往，影响这些国家对美国的看法；它可以通过各式各

样的国际组织和国际规则,广泛"接触"、核查和遏制对美国怀有敌意的国家的某些"敏感设施"(如核反应堆或可能的生化武器实验室);它可以建立对付各种新型恐怖主义的特种部队,在传统军事力量无法顾及的领域制约和消除来自"无赖国家"和敌对势力的挑战;诸如此类,不一而足,总之是敦促美国的军事家和战略家们在"预防"二字上下够功夫。

预防性防御战略虽然是一项不同于以往任何时期的新安全战略,但我们一望便知它是地道的"美国货"。冷战结束后,美国的实力如布热津斯基所言已"雄居世界之巅",美国的安全观念发生了变化,其"安全边界"大大扩展,从相对安全向绝对安全转化,传统的威慑战略已不再适用,亟需一项新的安全战略取而代之。预防性防御战略虽然重在"预防",看似防御性质,实际上却张力十足。美国实施这项战略的总体目标是运用各种综合手段消除可能来自任何方面的对美国利益构成的威胁,包括来自核武器、生物和化学武器等大规模杀伤性武器扩散所形成的威胁,地区性冲突的威胁,恐怖主义活动的威胁等。这项战略在要求最大限度地消弱其他有关国家军事力量的同时,却要求美国保持强大的军备实力,以作为最终确保安全的手段,其维护美国霸权地位的痕迹非常明显,恐怕很难为有关国家所接受。

这里还要特别提一下两位作者对美中关系前景的预测。作者认为,中国的崛起,"是冷战后时代国际安全领域内最重大的事态之一",它当然也是美国国家安全的决策者可能面临的最大挑战之一。但作者同时指出,中国和美国并没有注定走向冲突,它们最终是伙伴还是敌人,"将取决于政策而不是命运"。假使美中彼此视对方为敌人,潜在的合作因素就会受到压抑,潜在的敌对因素势必上扬,恶意和磨擦的循环最终将导致大的对抗,"双方都会为由此产生的结果而后悔";如果双方采取理智态度,

各自“以本国根本利益为准绳，两国在安全领域内的共同利益就必然会多于分歧”，已有的和即将出现的各种磨擦就不会蔓延成大的“火灾”。针对中国读者的关注，两位作者在中文版前言里，对美中关系的前景作了谨慎乐观的预测：“(美中全面对抗的)局面不是不可避免的。事实上，一些客观因素应当能够使美中两国的政策更加接近。美中两国的国家根本利益同多于异。我们在亚洲都需要一个稳定的安全框架，因为我们两国的经济都离不开亚洲的稳定。同样，面对下一个世纪大规模毁灭性武器、恐怖主义、跨国犯罪和派别冲突等全球性的威胁，我们两国都需要确保自己的安全。”与此同时，这两位著名的战略思想家在书中提醒美国决策层：对于中国的崛起，“需要制定一项预防性防御战略。美国现在有机会在中国如何确立自己的地位，它在21世纪的国际制度中发挥什么样的作用，以及中美关系今后走向何方等方面施加自己的影响。”他们警告说：“‘遏制’中国不是一项可行的选择。这样一项战略恰恰会把中国推向美国的反面，而这正是我们希望避免的。无论是美国公众还是美国在这一地区的盟国，都不可能为推行这一冒险的战略付出重大努力并承担昂贵的费用。”在我看来，这两位细致严谨、以分析见长的专家的观点，属于美国对华政策方面相对温和的主张，与时下众多的强硬反华喧嚣是有区别的。冷静想一想，不管其中有多少我们无法苟同的地方(包括某些曲解、谬误和威胁)，但避免出现大的较量的论点，对于发展总体水平仍旧低下、急需有利环境改造和发展自身的中国来说，确实是应当而且可以赞成的。顺便说一句，我认为，美国在未来相当长一段时间内仍会保持其独一无二的超级大国地位，而中国的快速崛起也是一个不争的事实，两国之间的矛盾乃至磨擦肯定会越来越多。对此要有清醒的、足够的认识，切忌寄予不切实际的幻想。对于决策者和有关部门来说，

关键的一点,是如何使那些难以克服的矛盾与磨擦保持在某种可控的状态,防止它们在某种惯性的推助下,逾越危险的“警戒线”,即在军事上“摊牌”直至发生不可收拾的冲突。在此意义上讲,外交、军事和国际战略属于需要统筹兼顾的“复杂艺术”,对它们的不同设计和运作,可以造成巨大的差别。

古人说,“知己知彼,百战不殆”。中国的战略家和国际政治研究学者应该读读这本书,并且思索一下这本书所提出的“预防性防御战略”。

王逸舟

99岁末于北京寓所

中文版前言

欣见《预防性防御：一项美国新安全战略》一书的中文版问世，从而我们的中国同行也可以读到这本当初主要是为美国专门研究安全问题的人写的书。正如本书中清楚阐述的那样，我们提出的预防性防御战略的主要用途之一就是指导与中国的关系。

我们在书中指出，中国崛起为一个区域和世界大国是冷战后时代国际安全领域内最重大的事态之一。中国的安全政策如何演变，美国面对中国日益增大的作用作出什么样的调整，整个地区——从日本、韩国到印度，还有中亚和东南亚——如何对中国的崛起作出调整，将对国际安全产生举足轻重的影响。我们想说明的一个基本观点是：如果美国和中国在处理安全事务时把对方视为敌人而不是伙伴，双方都会为由此产生的结果后悔。两国彼此为敌的结果必然会成为敌人。然而这种局面并不是不可避免的。事实上，一些客观因素应当能够使美中两国的政策更加接近。美中两国的国家根本利益同多于异。我们在亚洲都需要一个稳定的安全框架，因为我们两国的经济都离不开亚洲的稳定。同样，面对下一个世纪大规模毁灭性武器、恐怖主义、跨国犯罪和派别冲突等全球性的威胁，我们两国都需要确保自己的安全。

有些中国同行曾问我们："为什么你们在书里把中国列为未来美国安全面临的甲类挑战？美国是否认为，中国命中注定要

成为它的敌人?"对此我们的回答是:非也。中国和美国没有注定走向冲突。恰恰相反,如果美国和中国以本国根本利益为准,两国在安全领域内的共同利益就必然会多于分歧。最终走哪一条路将取决于政策,而不是命运。我们在本书中提出走一条基于两国共同利益之上的路,即奉行接触政策,如果美中选择另一条道路,彼此为敌,两国必然会成为敌人。制定基于理智而不是恐惧的政策需要双方的智慧。

其他中国读者会问:"预防性防御是否意味着美国想阻止中国的崛起?"我们的回答还是:非也。中国是国际体系的一个重要组成部分。退回到过去的时代是不可能的。关键不在于中国是否会崛起,而在于怎样崛起。中国会怎么想,怎么做?中国的邻国和国际社会对它的崛起又会作出什么反应?只有中国和美国才握有以上问题的答案。各方采取的明智政策既可以使中国在国际体系中占有它应有的一席之地,又可以保证其他国家的安全。

换言之,预防性防御的概念不仅适用于美国的政策,也适用于中国和其他国家的政策。我们希望中国读者通过阅读此书不仅为自己找到一份路标图,也能了解到美国同行的路标图。本书的作者一位是数学家(佩里),另一位是物理学家(卡特)。受各自专业的影响,我们认为客观因素最重要。如果未来客观因素在国际安全政策中占上风,各方奉行预防性防御政策就可以使美国和中国成为安全上的伙伴,而不是对手。

我俩仍在斯坦福大学—哈佛大学预防性防御项目下研究美中关系。我们要特别感谢汪道涵先生显示出的智慧和领导才能。他是中国外交政策领域内的一位重要人物,也是率领中方代表团参加美中两国安全问题理论家在"第二轨"举行的一系列形式独特的深入讨论的团长。同时,还要感谢陈知涯博士领导

的国际战略研究基金会与预防性防御项目展开的合作。

对位于华盛顿的布鲁金斯学会在出版此书的英文版时给予的协助，以及中国上海人民出版社出版此书的中文版，我们深表感谢。对斯坦福大学和哈佛大学的德博拉·戈登女士、巴特利特女士和塞莱斯特·约翰逊女士向我们提供的协助，在此一并表示感谢。

艾什顿·卡特
剑桥
威廉姆·佩里
加利福尼亚
1999 年 10 月

英文版前言

本书所述观点的产生得益于克林顿总统第一任期间我们在国防部任职时的经历，也是我们离开政府一年后思考的结果。在书中我们回忆了为启动一项预防性防御战略作出的努力，同时又对未来的美国防御政策作出了分析并提出建议。这种结构也许不那么常见，但对我们来说却很合适。因为预防性防御战略是一项未竟的事业，我们仍在为此而努力。

1993年1月，克林顿总统就职后仅几天，我俩到国防部任职。佩里开始任国防部副部长，一年后改任国防部长。卡特任助理国防部长。然而本书中的观点和信念早在我们加入政府之前很久就形成了。书中讲述的国家安全问题远远没有得到解决。我们仍在思考这些问题并寻求答案。佩里担任美国第19任国防部长之前，曾在冷战高峰期间任五角大楼主管技术的官员。他本来可以根据自己的经历选择写一部纯系回忆录性质的书。而我们最终写的这本书却重在分析，着眼于未来，以史为鉴，对今后有可能奏效的国家安全政策提出建议，阐明具体的实施办法。本书对克林顿第一任期间的许多新闻热点问题略去不提，而对根本未上头条新闻的一些问题却详加叙述。叙述的重点是国家安全面临的重大威胁以及具有持久价值的各种战略，而不是头条新闻报道的危机。辨明国家安全面临的威胁中孰重孰轻可以说是预防性防御的依据之一。

1993年3月至1994年2月，佩里任国防部副部长。1994年

2月,他接替阿斯平任国防部长,直至1997年1月卸任。10多年前,佩里曾在卡特政府内任负责技术开发和武器采购的国防部副部长。卸任后,他回到加利福尼亚州,在斯坦福大学任国际安全与军备控制中心(简称国安军控中心,现改为国际安全与合作中心)副主任。艾什顿·卡特当时任哈佛大学科学与国际关系中心主任。我们于是开始共同研究本书中提出的许多观点。1993年,卡特任主管国际安全政策的助理国防部长,负责制定本书中涉及的大规模毁灭性武器与扩散、核战略与军备控制,前苏联与北约关系等方面的政策。我俩离开政府后,均重返大学执教。1996年9月,卡特回到哈佛大学。次年2月,佩里加入斯坦福大学。我俩于是再次合作,启动了两校关于预防性防御课题的联合研究项目。我们对这一问题的研究因此长达10年之久,本书既是这一合作的成果,也是佩里此前在卡特政府任职时工作的成果。

我们深深感谢1993年至1997年期间在五角大楼工作过的各位同僚。这批人称自己为“佩里班子”。同时还要感谢克林顿总统邀请我们在他的政府内任职。

我们在构思和写作本书期间,承蒙纽约卡内基公司尤其是戴维·汉堡和戴维·斯皮蒂以及约翰·麦克阿瑟—凯瑟琳·麦克阿瑟基金会,尤其是阿黛尔·西蒙斯和维克·拉比诺维奇的慷慨协助和信任。协助我们的还有丹尼尔·凯斯,比尔·爱德华,汤姆·福特,弗兰克林·约翰逊,金郑和埃利奥特·利文撒尔。赞助单位包括波音公司,洛克希德—马丁公司和联合技术公司。

斯坦福大学与哈佛大学的预防性防御合作研究项目靠了以上基金会、私营公司和私人的赞助才得以开展,这两所大学也是我俩执教的地方。在预防性防御项目下,我们得以对预防性防御战略的各个方面展开了研究。本书即是这一研究的成果之

一。沙利卡什维利和舍伍德·兰德尔也参加了预防性防御项目头一年的研究工作。在此,谨对他们的友好相助致以感谢。

下列人士也为本书中的观点作出了贡献:迈克·阿布拉绍夫司令,奇普·布莱克,罗伯特·布莱克维尔,梅尔巴·博林,库尔特·坎贝尔,卡罗尔·查芬,沃伦·克里斯托弗,詹姆斯·柯林斯大使,约翰·多伊奇,唐娜·迪托托,罗伯特·赫尔曼,劳拉·霍尔盖特,兰迪·豪斯中将,保罗·卡明斯基,保罗·克恩中将,迈克·兰普顿,弗兰克林·米勒,史蒂文·米勒,凯瑟琳·穆尼,乔·奈,布伦特·斯考克罗夫特,米奇·沃勒斯坦,约翰·怀特,菲利普·泽利科以及多位仍在职的政府官员。

德博拉·戈登和希莱莉·德里斯克尔分别是斯坦福大学国际安全与合作中心和哈佛大学科学与国际关系中心预防性防御项目的台柱子。没有她俩的协助,什么也办不成,更不会有这本书。哈佛大学科学与国际关系中心的塞莱斯特·约翰逊认真审阅了本书的每一章并提出了自己意见,令我们感到她出色的战略眼光和研究水平。本书编辑特里萨·劳森也对本书的结构和内容作出了远远超出自己职责范围之内的贡献。哈佛大学的格雷琴·巴特利特和斯坦福大学的莱妮·狄龙精心整理本书稿子,并使我们的工作有条不紊。

预防性防御战略的性质决定了美国的防御政策制定人需要与其他国家的安全首脑建立密切的关系。其他国家的许多国防同僚继续为预防性防御战略作出自己的贡献。本书中提到了他们中的一些人,在此谨对他们深表感谢。

作者简介

艾什顿·卡特 1993—1996年任美国主管国际安全政策的助理国防部长，现在哈佛大学任教。

威廉姆·佩里 1994—1997年任美国国防部长，现在斯坦福大学工程学院任教，并任国际问题研究所高级研究员。

两人撰写过大量著作和文章，现在共同负责斯坦福—哈佛大学的预防性防御研究项目。1998年11月，佩里被任命为朝鲜政策协调员，卡特为特别顾问，负责审查美国的朝鲜政策。

目　录

序言 …… 汪道涵
导读 …… 王逸舟
中文版前言 …… 1
英文版前言 …… 1

引　子　四赴五一城:实践中的预防性防御 …… 1
序　　预防性防御 …… 8
第一章　按马歇尔的设想发展与俄罗斯和北约的关系 …… 21
第二章　蓝宝石行动、纳恩—卢加尔法案及军备控制 …… 66
第三章　与一个崛起的中国打交道 …… 94
第四章　朝鲜危机一触即发,反扩散势在必行 …… 122
第五章　一场虚惊(这一回):针对灾难性恐怖主义的
　　预防性防御 …… 140
第六章　内部隐患:塑造一支未来的军队 …… 170
结束语 …… 206

引子　四赴五一城：实践中的预防性防御

1994年3月。五一城四周起伏不平的农田仍然覆盖着正在融化的积雪。我们乘坐的一架乌克兰空军的直升飞机顶着凛冽的寒风，降落在一个荒凉的小土包上。地上一片泥泞。接待我们的主人是独立仅两年的乌克兰国防部部长拉杰茨基将军。乌克兰曾是前苏联的15个加盟共和国之一，有“苏联的粮仓”之称。然而除了四周的铁丝网和两扇几乎镶进山坡里的铁门外，这个土墩看上去与四周其他的土丘没啥不同。我们随拉杰茨基穿过其中的一扇铁门，走进一间混凝土避弹室，然后乘坐一部与电话亭差不多大小的电梯，一直降至地下深处。走出电梯，是一条灯光昏暗的通道。通道尽头是一间不大的屋子：一个核导弹发射中心。

我们是参观这一发射中心的第一批美国人，拉杰茨基解释说。该中心控制有700枚核弹头。指挥中心的一面墙上挂了一幅美国地图。另一面墙上挂着欧洲地图。地图上发亮的光点标志着该中心控制的核导弹的打击目标。有几处的小灯已不再亮。但大多数的光点仍在闪烁。

两位身着新组建的乌克兰国防军军服的年轻值班军官肃立在发射操纵台前。地下避弹室的陈设和摆在外面的俄式茶壶显示，他们做好了长期在这里生活的准备。两人看上去十分紧张。显然，他们事先得到有要人来访的通知。接下来这两位军官向我们做了示范和讲解。他们先从通讯设备讲起，随后详细解释

了发射过程的每一道程序,就差发出实际发射的最后指令了。倒计时钟的数字开始由大变小。我们紧盯着地图上标出的光点——遍布德国和英国以及美国堪萨斯州和俄勒冈州的城市。根据美国在冷战期间千方百计搜集到的情报,我们已经知道苏联瞄准美国的装有核弹头的洲际弹道导弹由这样的设施控制。我俩曾就如何维持构成核威慑的令人不安的平衡潜心研究,著书立说。然而无论是卡特还是佩里,从来没有像此时此刻这样切身感受到"恐怖平衡"的真实和可怖。

我们跟拉杰茨基将军走到小丘的另一端。面前是又一扇沉重的铁门。铁门敞开着,它是贮存 SS-24 型核洲际弹道导弹的一个地下发射井的盖子。这批导弹即归我们刚刚参观过的指挥中心控制。我俩探头向井里窥望。过去我们看见过苏联的洲际弹道导弹在五一劳动节时从莫斯科红场隆隆驶过的照片,甚至还见过卫星拍摄的五一城周围的导弹发射井的照片。这么多年来我们苦心研究、让国防部费尽心血的导弹,此时此刻竟然就在我俩眼皮底下。这些导弹可是冷战时期"恐怖平衡"中的杀手锏。

显然,这枚通常载有 10 枚弹头的 SS-24 型导弹已卸去弹头。根据乌克兰、俄罗斯和美国最近就销毁乌克兰核武器达成的三边协议,乌克兰的导弹被装上火车,运回俄罗斯境内原生产厂家予以拆除销毁。所以控制中心地图上标出的部分袭击目标才不再继续闪亮。一些美国城市已不再是导弹袭击的目标。瞄准它们的核武器已被销毁。乌克兰的非核化业已起步。

乌克兰:一个诞生之日起即拥有核武器的国家

苏联解体时,多达 176 枚 SS-19 型和 SS-24 型洲际弹道导

弹部署在已脱离苏联的乌克兰境内。所有这些导弹均可携带多弹头,即冷战期间闻名遐迩的“分导式多弹头导弹”。乌克兰同时还拥有一批苏联最先进的轰炸机以及它们携带的远程核巡航导弹。乌克兰独立时,共拥有将近2000件核武器。乌克兰若是保留这批核武器的话,这个许多美国人闻所未闻的新国家就会一跃成为仅次于俄罗斯和美国的世界第三核大国,拥有的核武器数量远远超过中国、法国或英国。防止核扩散的进程就此会遭到最大的挫折。

克林顿政府于是把销毁乌克兰境内的核武器列为首要任务之一。鉴于这些弹头需要运回俄罗斯加以销毁,俄罗斯的参与至关重要。我俩对最初三边会谈由来的印象尤其深刻。1993年12月,我们作为戈尔—切尔诺梅尔金委员会的成员随戈尔副总统来到莫斯科,参加戈尔与俄罗斯总理切尔诺梅尔金每半年举行一次的会晤。抵达莫斯科的当晚,我们惊讶地获知,我们的上司、国防部部长阿斯平突然辞职。那天晚上,我俩思忖着今后的去向,并给在美国的亲朋好友打电话,征求他们的意见。

一夜辗转反侧后,我俩与戈尔副总统和克林顿总统手下主管前苏联事务的塔尔博特(日后成为副国务卿)会合。塔尔博特建议我俩按原计划继续这次访问。原定我俩离开莫斯科后,下一站去马其顿视察正在该国执行维和任务的美军。我们于是建议同一个俄罗斯代表团一起先去基辅,就如何处理乌克兰的核武器问题与乌克兰政府举行三方会谈。戈尔与切尔诺梅尔金讨论了这项计划。切尔诺梅尔金欣然同意。戈尔派塔尔博特与我们同行。切尔诺梅尔金则派了孤零零的一员干将马梅多夫。马梅多夫是前苏联、现在是俄罗斯的头号“美国通”,我们对他十分尊重。塔尔博特和马梅多夫与我们同乘一架美国国防部的飞机,于当晚飞抵基辅。

三边会谈造成了一个如何排座次的外交难题。最后想出一

个办法:美国人坐在会议桌的一边,乌克兰人坐在对面一边,马梅多夫一人高高在上,位居桌首,这个问题才终于得到解决。三方代表各自在自己的座位上落座后,下面的会谈进展得十分顺利。三国很快就协议的大体内容达成了一致。佩里于是中途退席,留下卡特与其他代表商议细节。此时已是深夜。卡特因头一天晚上心事重重,没有睡好觉,此刻不觉困意袭来。佩里离开不久,卡特即在会场上沉入梦乡。后来乌克兰人和俄罗斯人,尤其是塔尔博特多次拿此事揶揄卡特。

1994年1月,克林顿、叶利钦和克拉夫丘克三位总统在莫斯科签署了三边协议。然而这项销毁乌克兰核武器的协议仍然十分脆弱。乌克兰国内对该协议众说纷纭。有人认为,新独立的乌克兰需要核武器保卫自己。同时,销毁核武器是一项工程浩大、费用昂贵的任务。根据乌克兰制定的时间表,完成这项任务需要7年。考虑到苏联解体后俄罗斯和乌克兰的局势动荡不已,7年的时间实在是太长了。三边协议到底能否得到充分执行?我们认为,这一问题的答案事关美国和国际社会的安全。国防部为此需要作出最大的努力。

三边协议签署后仅几个月,我们即来到五一城,开始了与乌克兰军方的合作。我们乘坐电梯降至这个导弹控制中心后,深感如果不抓住这个预防性防御的机会,后果会不堪设想。为达此目的,我们两人在随后的两年内先后四赴五一城。此后,卡特为了落实美国国防部确保销毁乌克兰所有核武器的庞大计划还多次重返五一城。

再赴五一城:别开生面的防御

一年后,1995年4月,我俩重返五一城,视察一年前开始的

工作的进展情况。这一次,我们目睹了一部吊车将一枚卸去弹头的 SS-19 型导弹从发射井里垂直吊了出来,好似发射导弹的慢镜头。不一会儿,这个足有几层楼高的庞然大物便高耸在我们上端。它象征着五角大楼致力于协助乌克兰销毁核武器的努力已开花结果。导弹被吊出发射井后,里面的有毒燃料被排放到美国国防部提供的油罐里。此前,我们克服了政府部门和美国国会里的重重阻力,为此目的制定了方案。这枚导弹将用火车运到乌克兰一处美国国防部帮助修建的特别设施里,化作废铁。

我们随后前往位于附近的城市,视察新盖的住房。乌克兰法律规定,退役军官可以分到一套住房。如果他们没有房子,这个导弹基地便无法关闭。然而单靠乌克兰政府,无法建造这许多住房。于是我们作出一项安排,用美国国防部的资金把附近的一家海军兵工厂改造为根据美国公司的设计图纸制造预制板住房的工厂。这批住房即是为曾经守卫并负责发射五一城四周核导弹的军官造的。他们的使命已经完成。该方案既为关闭导弹基地创造了条件,又防止了这家前苏联的兵工厂生产新型武器,而且还为这家工厂的工人提供了新的就业机会,可谓一石三鸟。我们抵达后,一位东正教的神父往地上和我们身上喷洒圣水,为我们祝福。一位退役的乌克兰军官和他的妻子骄傲地领我们参观了他们的新居。虽然面积不大,但感觉很舒适。

如果没有美国国防部的鼎力相助,根本不可能建造这些住房。核武器还会继续沉睡在乌克兰起伏的丘陵地下。美国国防部在乌克兰的方案可以说是真正的“别开生面的防御”。为了防御现在正在被销毁的这批导弹,美国支出了巨额军费。与此相比,这一创造性的方案在美国国防预算中所占的比例小得可怜。倘若细算起来,花在这一方案上的钱给美国安全带来的好处绝不亚于国防预算里的任何一笔开支。

三赴五一城:导弹发射井灰飞烟灭

时隔差不多一年,我俩第三次访问五一城。1996 年 1 月正值数九寒天。我们搭乘一架乌克兰空军的飞机前往五一城。同机的还有俄罗斯国防部长格拉切夫、接替拉杰茨基任乌克兰国防部长的什马罗夫、美国驻乌克兰大使米勒、日后成为国防部长的俄罗斯核火箭部队总司令谢尔盖耶夫、乌克兰总统的国家安全事务助理霍布林以及克林顿总统的高级助手、国家安全委员会内主管前苏联事务的布莱克。

那天大雪纷飞,浓雾弥漫。驾驶员在能见度近于零的条件下试图在五一城附近的乌曼机场降落。着陆时机头严重偏离跑道,一侧翼梢刮到一个雪堆上。若是换了其他季节的话,机翼一准会撞到地面,造成飞机翻滚。谢天谢地,这一回机翼只是从柔软的雪上掠过。即使是这样,由于机身的剧烈抖动,佩里跌坐到机舱里的会议桌下。格拉切夫被抛进厨房。短短的几秒钟内,卡特看着坐在对面的谢尔盖耶夫将军,暗自思忖这恐怕是他今生今世看到的最后一张面孔了。尽管出师不利,但我们的第三次访问成绩辉煌。

佩里、什马罗夫和格拉切夫三位国防部长冒着漫天飞雪和刺骨的寒雨,同时转动了各人手中的钥匙。两年前,转动这把钥匙意味着向美国发射核导弹。这一次却是为了炸掉已空空如也的贮存 SS-19 导弹的混凝土发射井。回想起这一天,跃入脑海的不是飞机降落时险些命丧黄泉的情形,而是那个 SS-19 型导弹发射井在腾起的浓烟中顷刻塌陷的一幕。我们凭借美援,外加娴熟的外交手腕,一个发射井接一个发射井地逐一消除对美国的核威胁。

四赴五一城:昔日的发射井,今日的向日葵

1996年6月一个阳光灿烂的夏日。我俩第四次、也是最后一次一同前往五一城。此行是为了亲眼观看把乌克兰的最后一批核弹头运往俄罗斯的工厂销毁。直到最后一刻,乌克兰的官员仍在为是否保留这批核武器争执不休。鉴于此,我们决定去五一城之前,先参观乌克兰的一个军事基地。乌克兰军队正在这里与来自美国、俄罗斯、波兰和其他6个欧洲国家的士兵举行联合训练。我们改道是为了传递一个信息:即提醒乌克兰,只有加入欧洲国家大家庭,它的安全才有保证。以为抓住核武器不放就可以有安全完全是一种幻觉。乌克兰觉出了我们的用心。就在我们抵达五一城前的那天晚上,运载乌克兰最后一批核弹头的火车驶过与俄罗斯接壤的边界,开往一家俄罗斯工厂予以销毁。

我们在五一城与格拉切夫和什马罗夫两位国防部长再次重逢。站在土丘顶上放眼望去,四周是起伏的农田。当年的铁丝网和铁门荡然无存。核弹头及导弹已被运走。被炸毁的混凝土发射井上覆盖了一层土。四周农田已被耕种过。昔日核导弹发射井和铁丝网环绕的核武器控制中心所在地,如今种上了大片经济作物——绚丽灿烂的向日葵。三位国防部长走到原导弹发射井井盖的位置,共同种下了几株向日葵,为和平播下更多的种子。

序　预防性防御

由于眼下没有明显的迫在眉睫的危险，人们很自然地会放松警惕，故态复萌……我觉得我们对国际上存在的问题太掉以轻心。而解决这些问题将在很大程度上决定我们的未来。

乔治·马歇尔

在普林斯顿大学纪念华盛顿诞辰仪式上的演讲，1947年2月22日

前面讲述的四赴五一城的经过揭示了冷战结束后出现的一个矛盾现象：一方面，随着苏联的解体，人们所熟悉的一触即发的全球核大战危险已不复存在；另一方面，就美国安全而言，天下并没有从此太平。在五一城，一种前所未有的威胁——欧洲腹地核武器的急剧扩散——取代了过去熟悉的军事威胁。按照通常的理解，“威胁”一词指迫在眉睫、清晰无误的威胁。1993年时，五一城的情形算不上迫在眉睫。用“危险”一词形容它可能更贴切些。局势并非一触即发。这些导弹和核弹头若要落入想凭借它们再次威胁美国及其利益的人手中的话，不经过相当长的一段时间，前苏联境内局势不发生重大的曲折或社会大变革恐怕是不可能的。不过若是对这种危险掉以轻心，任其酝酿发展，其后果之可怖绝不亚于冷战时期的恐怖平衡。冷战后的世界面对的不止是一个五一城。其他一些危险也有可能演变成冷战规模的威胁。为此需要制定一项全新的战略，以辨明危险

来自何方，并运用美国的影响预先消除这类危险。授权美国国防部协助乌克兰销毁核武器的《纳恩—卢加尔减少危险合作法案》即是一例。我们称其为“预防性防御”战略。预防性防御和预防性药品起的作用是一样的：防患于未然，免得日后动大手术。预防性防御既能应付美国面临的种种严重威胁，又提供了维护美国安全的极好机会。①

从威慑到预防

冷战期间的40余年里，美国的国家安全战略实行起来很难，但并不难懂。美国的目标十分明确：遏制苏联在世界任何地方的扩张。与此同时，建立一支庞大的核力量，以防止苏联对美国或其盟国发动军事进攻。这一战略的前提——来自苏联的威胁——已不复存在。过去一段时间里，美国政策的重点放在针对冷战结束而作出和平调整的紧迫任务上。然而过渡时期已经结束，现在迫切需要制定一项新战略。在21世纪即将到来之际，美国应采取一项什么样的安全战略？

找到这一问题的正确答案事关重大。本世纪世界经历了三次全球规模大战的劫难。千百万人在前两次的大战中丧生。如果威慑政策失效的话，第三次大战——冷战的后果会更加不堪设想。每一次大战后美国采取的战略为我们制定一项新战略提供了些许线索。

第一次世界大战结束后，欧洲的战胜国对战败国进行报复，向后者索要战争赔款，结果导致大规模经济萧条和另一场世界大战。美国奉行“正常状态”和孤立主义的政策，结果反倒被拖进一场全面战争，承担起打赢战争的重任。由于美国事先既未能阻止一个危险对手的崛起，事后又未能制止它的侵略，结果为

了打败德国被迫二度参战。

第二次世界大战结束后,美国起初采取了一项重点在预防的战略。杜鲁门政府发誓绝不再重蹈第一次世界大战的覆辙,为此制定了帮助战后千疮百孔的欧洲各国重建的马歇尔计划,无论这些国家过去是敌还是友。这项旨在防范产生又一次世界大战条件的战略在西欧和日本均结出硕果,成功地避免了德国和日本战败后本来会出现的经济混乱、政治动荡、孤立情绪和偏执心理。德国和日本及受到战争重创的周边地区恢复了与世界其他国家的正常关系。德国和日本还以和平的方式重新扮演了世界大国的角色。

而苏联却拒绝了马歇尔计划,企图借大多数欧洲国家衰弱之机大力扩张自己的势力。乔治·凯南对由此出现的安全格局提出了自己著名的论断。他认为,战时的美苏合作将让位于双方对欧洲腹地的争夺。美国应该为长期的对抗做好准备。根据凯南的分析,杜鲁门政府制定了一项贯穿整个冷战时期的战略:美国力求防止爆发一场新的世界大战,同时遏制苏联的扩张野心。遏制和威慑于是取代了预防,成为美国的头号目标。当时舍此之外,别无他途。

对美国军事战略来说,遏制政策是一种新尝试。美国先后两次在侵略发生后挺身而出,打败了侵略国。但在此前的和平时期,它既没有保持一支强大的军队,也没有开展积极的外交,因而无力阻止两次世界大战的爆发。杜鲁门身边以艾奇逊为首的国家安全班子制定了和平时期的政策并组建了必要的新安全机构。[②]美国避免了一场与苏联的战争。此后,苏联由于自身不合理的政治和经济制度走向解体。遏制和威慑政策维护了和平。

不存在重大威胁情况下的战略

整个冷战时期，苏联对美国的生存构成威胁。冷战结束后，需要重新思考美国安全面临的威胁。从概念上讲，可以把所有的威胁按其严重程度依次排列出来，从最危险的一直到最不危险的。居于首位的是“甲类”威胁，其性质和规模相当于冷战时期苏联对美国生存构成的威胁。然而这类威胁今天已不存在。美国的生存并没有受到任何迫在眉睫的军事威胁。波斯湾和朝鲜半岛的两处“重大地区性潜在危机”对美国利益构成迫在眉睫的“乙类”威胁，是五角大楼计划和预算的重点，但并没有威胁到美国的生存或生活方式。第三类威胁，如科索沃、波黑、索马里、卢旺达、海地等，属于“丙类”。这些重要地区的潜在危机对美国的安全有着间接的影响，但并不直接威胁美国的利益。

“甲类”威胁的消失使美国人陷入迷惘。第二次世界大战结束后，他们在观念上有过一次重大的转变：从打败侵略国改为制止侵略。美国人因此多以为国家安全战略仅指防患于未然，或消除威胁。“乙类”和“丙类”威胁于是常常受到重视。我们认为，现在亟待对如何防止产生新的甲类威胁作出长远的战略思考。正是出于这种考虑，我们才撰写了此书。

目前东欧各国和前苏联发生的政治和经济变革就其规模和范围来讲史无前例。这场规模庞大的政治和经济权力的再分配浪潮波及欧亚大陆，包括中国逐渐成为一个真正的世界大国。与此同时，导致威慑政策既危险又必要的核武器、化学武器和生物武器还没有完全销毁，更不要说永远根绝了。这些武器现在有可能会落入危险的国家、团体或恐怖主义分子之手。因此，虽然传统意义上的威胁已难以寻觅，但美国安全受到的威胁并没

有因此而消失。

然而,冷战结束后,晚间新闻给人的印象是:新时期安全受到的最重大的威胁来自诸如科索沃、波黑、卢旺达、海地和索马里这样的偏远地方。在许多人眼里,这些地方的冲突似乎构成了冷战后时期美国安全面临的主要威胁。其实它们不过是第三类,或者说丙类威胁。以上地区和冲突并没有像第二次世界大战或冷战那样威胁到美国的生存。我们并不是说它们无足轻重;美国必须对付诸如波黑这样的挑战,这不仅是出于人道主义立场,也是为了及时制止屠杀和暴行,以免区域和国际稳定的基础受到动摇。然而这样做是有代价的:资源转用于军事方面。应付这些挑战占用了我国领导人的时间和精力。由于丙类问题没有威胁到美国重大的安全利益,无论是个别处理这类问题也好,还是作为某一类处理也好,如维持和平、缔造和平、人道主义援助、除战争外的其他行动等,均不能构成美国国家安全战略的核心。

美国的战略也不能完全由我们称之为的乙类威胁所决定,即有可能威胁到美国的重大利益、但威胁不到美国的生存。这些都是重大的地区性潜在危机,如伊拉克对波斯湾的威胁和朝鲜对韩国的威胁。五角大楼必须针对这类威胁制定军事计划,作出部署。从报纸上看似乎美国高度重视维持和平和人道主义行动,而军事预算却显示出美国更重视上述区域战争。对美国人来说,对付这类区域战争的战略不外乎冷战期间熟悉的那一套:威胁清楚无误,迫在眉睫。必须枕戈以待,制止这些威胁。

如果威慑政策失败,美军有能力彻底打败今天两个潜在的区域威胁者。伊拉克的萨达姆政权军事上比 1990 年时更加虚弱。美军处于更有利的地位,可以击退伊拉克可能发动的侵略。朝鲜仍然有能力在朝鲜半岛发动一场毁灭性的战争,但它的经

济困难重重，人民食不果腹。与1994年时围绕朝鲜研制核武器出现的危机相比，朝鲜打这样一场战争的能力大大减弱。和在波斯湾一样，美国的处境以及美韩联合司令部得到了极大的改善。

冷战结束初期，美国战略始终围着这些乙类和丙类的威胁打转转，其原因在于目前存在的这种美国不面临任何甲类威胁的不寻常的可喜局面。苏联已荡然无存。俄罗斯常规军事力量对欧洲不构成威胁，而且它也无意用核武器威胁美国。一些美国人把中国想象成未来的敌人，但中国今后在世界上发挥什么样的作用将受到各种局势的左右。美国的政策可以对此施加一定的积极影响。

美国因此正值空前的太平盛世，影响之大也是前所未有的。美国人民尽可充分享受这一切，但美国外交和国防政策的制定人却不能沾沾自喜。甲类威胁的暂时消失必然会造成美国战略战线的拉长；它要求我们有足够的眼光和远见把握局势，提前从战略的高度应对迫在眉睫的威胁。这应该成为冷战后时代治国方略的首要内容。

为了认清我们这一时代战略上的需要，有必要提出以下几个问题："冷战后时代会如何结束？""美国如何能延长这段太平盛世和空前的影响力？""如果好景终难持久，又如何确保它得以平和地结束，而不致造成大动荡？""此后新时代的特点又是什么？"对以上问题的解答将构成冷战后时代长期战略挑战的基本要素。

鉴于为对付冷战时期威胁而制定的安全战略不适于对付21世纪美国安全面临的新威胁，我们认为美国应仿效上一次重大战略转折时杜鲁门、马歇尔和艾奇逊的做法：针对已发生变化的世界制定一项新安全战略，并为切实推行这项战略制定相应

的政策和措施。美国现在再次面临一个机会,实现马歇尔在第二次世界大战刚刚结束时的设想:建设一个“和平、自由和繁荣”的世界,而不仅仅是一个威胁受到遏制的世界。为了实现这一设想,美国应重新采取一项马歇尔计划中出色体现的预防性战略,即一项预防性防御战略。

预防性防御是21世纪美国的防御战略。它把国家安全战略的重点放在一旦处理不当,下一个世纪有可能升级为威胁到美国生存的甲类危险上面。这些危险目前还构不成需要打败或制止的威胁。它们属于可以避免的危险。

我们认为,制定和推行一项预防性防御战略是当今美国国家安全部门和军方领导人的首要使命。他们在制止次要但却是实在的威胁时,如在伊拉克和朝鲜,或有选择地在美国长远利益受到威胁的冲突地区执行维和或人道主义使命时,如波黑、海地、卢旺达等,必须同时全力推行一项预防性战略。

避免21世纪的危险

在本书的前5章里,我们将着重阐述21世纪有可能演变成威胁到美国和国际安全的5种危险。它们构成了预防性防御战略的内容。预防性防御的目的就是防止这些危险演变成重大的威胁。这5种危险如下:

——俄罗斯有可能像第一次世界大战后的德国那样陷入混乱和孤立,走上侵略的道路;

——俄罗斯及其他从前苏联分裂出去的国家有可能丧失对前苏联核武器的控制;

——中国有可能走向敌对,而不是在国际体系中以合作的精神发挥作用;

——大规模毁灭性武器有可能扩散，对美国构成直接的军事威胁；

——美国境内有可能发生其规模和能量前所未有的“灾难性恐怖主义活动”。

我们各用一章的篇幅逐一叙述每一种危险。每章均以我俩任职期间经历过的一件事开头，然后对涉及的问题作出分析并为美国的政策提出一系列预防性防御的对策。③

然而，预防性防御有可能失效，上述的5种危险进而演变为甲类威胁。因此，美国直到21世纪仍然需要继续保持一支强大的军事力量。第六章就讨论了强兵的办法。

“魏玛俄罗斯”

我们以第一次世界大战后国际社会与德国打交道的失败经验为鉴，着重分析了苏联解体后俄罗斯有可能重蹈德国覆辙的危险。预防性防御的一个首要目标即帮助俄罗斯在冷战后的世界里找到自己不失自尊的位置，并在前华沙条约组织国家境内建立稳定的安全秩序。在第一章里，我们讲述如何通过“防御外交”促进以上目标的经过，如何拉着俄罗斯参加互利的合作项目，尤其是参加为执行代顿协议，派往波黑的以北约为主的国际维和部队。随着冷战后与俄罗斯的“伙伴关系”的“蜜月”阶段的结束，随着叶利钦时代接近尾声以及一个更为困难的时代的开始，这种防御外交的重要性与日俱增。

“看管不严的核武器”

倘若不能削减并牢牢控制冷战的可怕遗产——位于俄罗斯和前苏联其他地区的核武器、化学武器和生物武器的话，一旦这些武器落入心怀不满的新人之手，或是为叛乱集团、非法政权和

恐怖分子所得,昔日的甲类危险会顷刻死灰复燃。在第二章里,我们讲述旨在控制冷战遗留下来的致命武器的《纳恩—卢加尔减少危险合作法案》和其他措施的来历及成果。鉴于这些武器数目庞大,有效期极长,如钚的半衰期为2.4万年,对俄罗斯政治而言简直是遥遥无期,我们迄今为止取得的进展微不足道。随着俄罗斯步入冷战后的第二阶段,军控谈判陷入僵局。需要重新设计和推动诸如《纳恩—卢加尔法案》这样的减少危险的举措。

中国崛起带来的紧张关系

我们在第三章里提出:美国必须对中国崛起为一个亚洲超级大国的过程施加自己的影响,引导中国成为美国未来的一个伙伴,而不是一名对手。倘若做不到这一点,亚洲就会受到最大的威胁。通过1996年中国政府向台湾附近海域发射导弹而造成的危机,读者得以对这种危险窥见一斑。克林顿政府呼吁在美中关系上奉行"接触"的战略。它体现了预防性防御的原则。接触若不只是外交辞令的话,就需要有具体的内涵。为此,第三章勾勒出了美国根据预防性防御原则与中国接触的要点。

大规模毁灭性武器的扩散

大规模毁灭性武器的扩散一向被视为对国际和平与安全的重大威胁。然而扩散的性质正在发生变化,从昔日的外交问题日益演变为对美国及其利益的直接军事威胁。区域冲突中的美国潜在的敌手正在大量囤聚大规模毁灭性武器,企图借此制约美国的常规军事力量。若是打一场一对一的"对称"战争的话,它们根本没有取胜的希望。美国军事力量为此需要对付像核武器这样的"非对称性"威胁。第四章描述了1994年朝鲜半岛上

的扩散危险差一点演变成直接的威胁的经过，以及我们在所谓《反扩散倡议》中为敦促采取军事反措施而作出的努力。训练美军打一场非对称战争的能力不过是开了一个头。第四章提出了对今后步骤的设想。

灾难性恐怖主义

随着毁灭性技术的日益普及，社会的日趋复杂，21 世纪的社会因而也愈加易受攻击，恐怖主义有可能在今后的年月里发生质的飞跃，从劫机、搞爆炸和劫持人质一跃而用具有巨大毁灭力的核武器、化学武器、生物武器和电脑网络武器进行攻击。持有这些武器的恐怖分子可以像普通人、货物和资本一样自由跨越边界，从而首次对美国本土构成直接的威胁。不少人认为，冷战结束后，只有在遥远的地区美国人和美国利益才受到威胁，如欧洲、波斯湾或朝鲜半岛。然而这里提到的威胁有可能改变美国人对在自己国家内的安全的看法，进而改变美国社会本身。我们于是把这一幽灵称为“灾难性恐怖主义”。它是一种不同于通常国外军事冲突的军事威胁。美国人还是头一回遇到这种情形。针对灾难性恐怖主义的出现，美国政府必须自下而上地建立一种新安全结构。第五章介绍了我们与同事多伊奇和泽利科一道为着手建立这一结构所作的努力及成果。

后盾：保持一支强大的美国军队

前面已说过，冷战结束后，受 20 世纪最后 10 年新闻媒体的影响，人们错以为对美国安全的威胁仅限于头条新闻报道的乙类和丙类危险。越来越多的迹象表明，由于迫在眉睫的甲类威胁不复存在，美国有可能因此麻痹大意，以致国防工作疏于管理。我们把管理松弛的危险称之为“内患”。第六章讲述这种危

险以及为消除它的部分后果而采取的步骤。但我们认为目前的努力还不够。美国必须拥有一支强大的军队以对付乙类和丙类紧急局势。如果预防性防御战略最终不能消除未来威胁的话,一支强大的军队更是必不可少。

作为一项防御战略的预防性防御

作为指导国家安全战略的一项方针,预防性防御与威慑有着本质上的不同。预防性防御是一项内容广泛的政治军事战略,包涵了外交政策的各个方面:政治、经济和军事。但五角大楼仍然起着关键的作用:通过与俄罗斯、中国和欧洲各国军方的交往,五角大楼可以影响这些国家对自己的看法,从而使它们更不可能威胁美国的利益。核武器的流失也好,核扩散也好,恐怖主义也好,处理这些问题均离不开五角大楼的资金和技术。对五角大楼来说,预防性防御战略能否奏效事关重大。若是不能奏效,为此付出的代价将是再次出现五角大楼必须应付的甲类军事威胁。

在国防部任职期间,我俩制定了几项方案并推出了一些措施,为预防性防御战略纳入五角大楼的工作开了一个头。下面几章介绍我们的努力。1996 年我俩卸任后,国防部加紧落实上述方案,在《四年一度国防审评》中将"营造国际环境"列入工作范围内。《审评》全面审查了 1997 年间五角大楼已完成的各项方案,其中列出的第二项使命即"应对",应对发生在朝鲜半岛和波斯湾的入侵,或是出现在波黑和卢旺达这样地方的维持和平和人道主义援助的紧急局势,也就是说应对乙类和丙类性质的威胁。第三项使命是:为运用新式武器挫败未来潜在的新的重大威胁"做好准备"(第六章讨论的主题)。我们认为,五角大楼

忙于“应对”,疏于“准备”,荒于“造势”,即荒于预防性防御。希望本书能够为纠正这种不平衡开个头。

未来的挑战

今天,我们处于美国安全史上一个从未有过的时期。美国的生存没有受到任何直接的军事威胁。它是世界上首屈一指的军事大国。有人认为目前的局势自相矛盾。既然美国的生存没有受到威胁,又有何必要保持美国的军事大国地位?还有人提出,美国已是头号军事强国,不需要再防患于未然。我们认为,美国安全战略的一个首要目标应该是确保上述两个条件能够保持下去。

持久和扩大的预防性防御方案具有制止冲突的巨大潜力,因此应当成为美国安全战略中的一项关键内容。但预防性防御只是一项对世界其他地区施加影响的战略,不是逼人就范的战略。预防性防御不是万灵药,美国仍需对付层出不穷的挑战。尽管这些挑战既不会引发世界大战,也威胁不到美国的生存,但可以威胁到美国盟国的生存,导致经济上的窒息或大规模毁灭性武器的使用。没有理由认为以上区域性威胁会消失。恰恰相反,它们有可能越来越严重。因此,除了预防性防御外,美国防御战略必须包括保持一支强大的军队,从而使区域的侵略者不敢轻举妄动。而且一旦威慑失败,有能力以最小的伤亡迅速赢得决定性的胜利。

继续推行现有的预防性防御方案并不断改进这些方案是一项长期而又艰巨的任务。我们应充分把握前所未有的良机,把21世纪的美国和国际安全置于我们的预防能力上面。本书为此阐述了所需的新政策和方案。

注释

① 佩里任国防部长时,在题为《存有希望的时代里的预防》一文里首次提出预防性防御的概念。载于《外交事务》第75卷第6号(1996年)。

② 迪安·艾奇逊著:《身临其境:我的国务卿生涯》,诺顿出版社1987年版。

③ 虽然此书所有章节是我俩合写的,但其中有些段落叙述的事件只有佩里在场,卡特并没有参加。这些段落里的第一人称指佩里。

第一章　按马歇尔的设想发展与俄罗斯和北约的关系

冷战时期，几架没有窗户的波音 747 飞机有“末日飞机”之称。这些飞机的机身被漆成耀眼的银白色，机舱与外界全部密封隔开，从而舱内的电子通讯设备不会受到核爆炸造成的巨大电磁脉冲的干扰。这几架飞机当初用作遭到苏联核打击后存活下来的唯一指挥部，由美国总统或他的继任者从飞机上发出报复苏联的指令。莫斯科对美国的任何袭击必将受到报复。这是威慑政策的核心，也是为什么苏联不会对美国发动核打击的根本原因。根据设计，在一场核战争中，当苏联的核导弹雨点般地落到美国本土上时，这种飞机可以不停地在空中飞行，每隔几小时由美国空军的加油机加一次油。

如今苏联已荡然无存。“末日飞机”的使命也不再是头等大事。四架“末日飞机”现在担负了一项冷战后的新任务——在遇到水灾或飓风时作为救灾官员的指挥中心。用五角大楼的术语说，飞机当初的官方名称“国家紧急空中指挥部”（简称空指部）现在改为“国家空中指挥中心”（简称空指中心）。

尽管有了新的用途，空指中心的几架飞机里几乎总有一架闲置不用。国防部长于是开始乘多出来的这架飞机出国访问。[1]昔日冷战时期的“末日飞机”成了国防部长和他手下助手的主要交通工具，载着他们飞往苏联和华沙条约解体后出现的一大批新国家。我们与这些国家的国家元首、国防部长、总参谋

长和外交部长建立了密切的工作关系,同时与驻扎在海外的20万美军随时保持着联系。五角大楼开展的这项新工作颇有“预防性防御”外交的味道,因为它的目的是促使欧洲各国的军队一起寻求解决共同面临的问题,而不是彼此争斗。这是马歇尔在第二次世界大战结束后对欧洲的设想。他的设想在西欧得到了实现,而在东欧却落了空。

冷战结束后,各国都在重新调整自己。冷战时期的军事机器随之更换了自己的使命。空指部的变化就是一个例子。北大西洋公约组织,简称北约,是为了打退苏联可能对欧洲国家发动的侵略,于50年代成立的。可苏联人始终也没来。现在北约组织正在为执行它的首次军事任务做准备。不过这次的使命与以往大相径庭——确保关于波黑的和平协议得到执行。各方都希望定于1995年11月1日在俄亥俄州代顿市开幕的会谈能导致签署和平协议。

新的欧洲安全体系取代了冷战时期军事集团对峙的格局。实现和维护波黑的和平将是它迄今为止面临的最严峻的考验。前华沙条约各国的共产党铁腕政权垮台后,民族冲突开始抬头,尤以前南斯拉夫境内的民族冲突为甚。受到考验的安全体系即布什总统提出的“一个完整与自由的欧洲”的概念和克林顿总统倡导的“一个没有分割的大陆”的思想。自从1993年初以来,我俩一直在克林顿政府的国防部内任职。

预计代顿协议将呼吁建立一支国际维持和平部队,在恢复经济和政治改革期间把塞尔维亚人、克罗地亚人和穆斯林人隔开,收缴重型武器,预防再次发生流血事件。美国首席谈判代表霍尔布鲁克促成了代顿会议。预计美国还将在维和部队的组建上发挥主导作用。

我们认为,俄罗斯参与这支维和部队至关重要。不管我们

如何玩弄外交辞令，将俄罗斯排斥在欧洲对付冷战后首次紧急安全局势的努力之外会造成欧洲大陆事实上的分割。然而组成一支由冷战时期的敌人共同参加的维和部队绝非易事。我们乘空指中心的飞机多次奔赴莫斯科，与俄罗斯就俄军如何与北约一道维持波黑的和平进行谈判。下面讲述的这段经历既能敲个警钟，又能起到借鉴的作用。

和平伙伴关系和实际伙伴关系

发展各国军队之间的交往是防止欧洲产生新的分裂和战争的关键。我俩上任伊始即认为，主动与这些新国家的军队建立联系应当成为冷战后时代美军的主要任务之一。我们决心与昔日的敌人建立新的关系，希望把它们吸收进西方国家的大家庭里，与我们一起争取实现一个完整、自由的欧洲的理想。我们想让它们与美军一道策划、训练和演习，以解决共同面临的问题。倘能做到这一点，它们就更有可能会相互信任，而不是继续互相钩心斗角。自从欧洲分裂成一个个民族国家以来，国与国之间玩弄的阴谋诡计一直是欧洲的祸根。

当年华沙条约组织僵硬的战争机器已分裂成数个新独立国家的军队。从与中国接壤的哈萨克斯坦到与德国毗连的波兰，从波罗的海之滨的爱沙尼亚到亚得里亚海边的阿尔巴尼亚，美国和北约成员国在和平伙伴关系的机制下与这些国家展开了合作。1994年和平伙伴关系机制建立后，属于前华沙条约组织和前苏联的所有国家均被邀请参加这一机制。人们期待有了这一机制后，其成员国将把诸如发生在波黑的民族冲突视为共同的威胁，并作为伙伴共同寻求解决的办法，而不是像冷战时期那样，选定代理人后各保自己的人。②

我们强烈认为,俄罗斯应当参加波黑的维持和平行动。恰如国际社会对代顿协议作出的反应对于奠定一个新欧洲具有决定性意义一样,俄罗斯参加波黑的维和行动对于奠定一个新俄罗斯也将具有决定性意义。无论以叶利钦为首的民主派及其后继人今后命运如何,俄罗斯军队都会继续存在下去。因此,它的作用举足轻重。

五角大楼把美俄安全关系,包括两军交流计划称为实际伙伴关系。③我们与俄罗斯建立的新关系对于实现一个完整的欧洲的目标至关重要。虽说俄罗斯的版图和军事机器已大不如从前,但它依然拥有世界上最大的核武库,势力横跨欧亚大陆。因此,新的欧洲安全体系不能没有俄罗斯的参加。我们的目标是促进美俄两军在两国利益一致的领域采取联合行动,为不受双方不可避免的意见分歧影响的合作奠定基础。

自从1993年起,我们建立了美俄两国国防部高级官员定期会晤制度。俄罗斯人早已对苏联时代苏美官方关系的官样文章感到厌倦。他们很看重现在的个人之间的交往。每隔几个月,卡特会率一个由五角大楼高级官员和军官组成的代表团前往莫斯科出席所谓双边工作小组会议,与俄方国防部和总参谋部的军官(俄国防部与五角大楼不同,没有文职官员)举行会晤。

一次,卡特邀请美国防空导弹部队司令、一位三星将军与他同行,以便向俄罗斯人介绍一下美国正在研制的用于战区导弹防御体系的新技术。美国打算用这项技术更换爱国者式导弹。卡特事先让团里担负介绍任务的人把无所不在的彩色图表翻译成俄文。没有这些图表五角大楼无法做像样的介绍。当这位空军将领示意放映第一张图表时,投在屏幕上的图表说明全是俄

文,介绍人一个字也不认得!介绍不得不暂停,直到又找到了一套他看得懂的附英文说明的图表。

我俩甚至还向俄罗斯的国防部长格拉切夫和俄总参谋部的人介绍了《核态势审评》的结论。这份于1994年9月完成的报告深入分析了冷战结束后美国核武器的作用。在纽约举行的这次介绍会上,我们使用了向克林顿总统汇报时用过的同一批图表,只不过删除了需要保密的细节。

我俩还定期参加戈尔—切尔诺梅尔金委员会的会议,向与会者汇报美俄两军实际伙伴关系方面取得的进展。由戈尔副总统和切尔诺梅尔金主持的该委员会成立于1993年,每年开两次会,每次开会都是一件大事。美国政府内阁的几乎所有成员依次坐在一张巨大的会议桌一侧,对面坐着俄罗斯政府的同级别官员。如:美国卫生与服务部长对面是俄卫生部长,美国航天航空局局长对面是俄空间计划主任,美国能源部长对面是俄原子能部长,美国环境保护署署长对面是俄环境部长,等等。每一对官员围绕双方搞的互利合作技术项目介绍进展情况。最初,这些官员颇不习惯这种对话方式。过去半个世纪里,两国在开发技术方面一直是各搞各的。尽管如此,在这一机制下诞生了一大批有意义的合作项目。

防卫合作在戈尔—切尔诺梅尔金会晤中只不过是众多课题中的一个。如今不同于苏联时代,没有理由再让安全问题垄断美俄之间的关系。会谈议程范围之广显示了戈尔和切尔诺梅尔金的远见。他们认识到,建立冷战后的持久和平需要有广泛的基础,并涉及俄罗斯和美国人民的切身利益。

不过俄罗斯演变对美国利益影响最大的还是在安全领域。在这方面,美俄两国国防部长和国防部之间的关系起着关键的作用。佩里为了与格拉切夫建立个人关系下了很大的气力。两

个人的情况和经历可以说有天壤之别。格拉切夫比佩里小20岁,一副行伍出身的魁梧身板,下巴底下有一道当伞兵时落下的疤。他属于参加过阿富汗战争的少壮派军官。这场战争打了10年,最终以苏联的惨败告终。另一位阿富汗战争的老兵鲁茨科伊1993年10月领导了议会反对叶利钦的政变。当时格拉切夫不仅站到了叶利钦一边,还下令他指挥的部队进攻叛乱分子占据的议会大厦。停在横跨莫斯科河大桥上的坦克炮轰了"白宫"。由于他在这一事件中起的作用以及其他原因,俄罗斯的部分军人对他很反感,不过叶利钦显然十分信任格拉切夫并为他撑腰。

俄罗斯外交部长科济列夫就不然了。他是一位出色的政治学家,在西方颇受尊敬。俄罗斯的民族主义者认为苏联的超级大国地位就是从他手里丢掉的。叶利钦受到批评时惯于向下属推卸责任。一段时间来,他一直暗示科济列夫在位的日子不长了。外交部因此失去了对决策的影响,由国防部取而代之。佩里与格拉切夫这条线在当时似乎是与俄罗斯人商讨重大问题的最佳渠道。

为了与格拉切夫和他的部下建立良好的工作关系,我们没少下功夫。每次见面时,我们都带给他们一些小礼品,如送给格拉切夫的一幅镶在镜框里的我们上一次会晤时的合影,送给格拉切夫的年轻译员家人的一本美国著名儿童读物《好奇的乔治》等。格拉切夫和佩里的办公桌上还安装了直拨电话机——"热线"。我们给这条电话线加了密码,以防外国(或格拉切夫在谍报部门的同事)窃听他与佩里的谈话。这条电话线毛病不断,令我们伤透脑筋。早上我们来到五角大楼,拨通了给格拉切夫的电话。莫斯科时间已是下午。讲了还没有十来分钟,电话里噪音骤起,忽而尖叫,忽而嗡嗡作响,忽而噼噼啪啪,最后戛然断

线。我们央求通讯专家消除故障，结果他们查出问题出在俄罗斯那边。俄国保安部门的人员担心电话被人窃听，对电话设备动了手脚。尽管如此，这条热线表明了两位国防部长决心携手解决面临的问题。

举行情况介绍会和经常会晤可以在促使美俄关系更加开放方面发挥重要作用。冷战结束初期，美国人和俄罗斯人能坐在一起交谈就满足了。但这种两军之间的接触很快就变得索然寡味。职业军人最关心的是搞一些联合军事活动，如训练和演习，争取将来有一天双方能并肩作战。

自从第二次世界大战结束后，俄罗斯和美国的士兵再也没有并肩战斗过。如果事先不经过演习，美俄两军根本无法在波黑配合。1994 年 12 月，俄罗斯在宣布独立的车臣加盟共和国内搞了一次“维持和平”行动，结果以惨败告终（在卡特出席的双边工作委员会上，俄方一名成员介绍了“城市市区内炮兵战术”，美国人听了目瞪口呆）。我们需要确保前往波黑的俄军部队接受过北约的战术训练，例如使用非致命的手段遏制波黑境内彼此杀红了眼的各派军队和愤怒的平民，甚至还包括讲授如何对付满天飞的各国记者。

我们于是向俄罗斯人提出了一项联合军事演习计划。根据这项计划，首次美俄联合军事演习分别定于 1994 年 9 月在俄罗斯的托茨科耶和 1995 年 11 月在堪萨斯州的赖利堡举行。演习将模拟一次与波黑情况相差无几的维和行动。说服疑心重重的俄罗斯军方接受联合演习相当困难。首次演习定于在托茨科耶举行后，俄罗斯过热的政坛上的一些人摇唇鼓舌，指责俄罗斯军方屈服于美国的“入侵”。④经费也是一个问题。俄罗斯日益减少的军费只够勉强满足众多官兵的吃住需要，几乎剩不下什么钱可用于培训合格的士兵。

北约扩大与美俄关系的恶化

1994年,实际伙伴关系顺利起步。然而到了1995年年底时,两国关系开始恶化。这一年颇为不顺。其实1994年9月就发生了第一次龃龉。俄罗斯人没有反对美国出兵恢复阿里斯蒂在海地的合法地位,而且还对批准美国这一行动的联合国决议投了赞成票。9月初,美国关于海地的军事行动计划的制定进入关键阶段。此时恰值美俄两军首次联合维持和平行动演习即将在托茨科耶举行。由于脱不开身,佩里无法按原定计划前往俄罗斯观看这次演习。此前格拉切夫冒着风险,顶着国内的反对声浪同意在俄罗斯领土上举行美俄联合演习。得知我们取消了托茨科耶之行后,他十分恼火。虽然这次演习很成功,但就是否派俄军参加定于1995年11月在堪萨斯州赖利堡举行的下一场演习,格拉切夫推迟了决定。他还表示,即使这次演习如期举行,他也不会前来美国观看。

然而北约,尤其是北约的扩大才是导致两国关系恶化的深层原因。格拉切夫和几乎所有俄罗斯人一样,把北约看作是冷战时期的产物。北约的存在是一种迹象,表明欧洲永远也不想把俄罗斯当作一个安全伙伴。格拉切夫和所有其他的俄罗斯军官毕生接受的训练是准备与北约打仗。现在冷战已经结束,大多数俄罗斯人觉得北约应该像华沙条约组织那样自行消失。他们抱怨说,北约的继续存在意味着西方国家视自己为胜利者,不想捐弃前嫌。他们指责美国作为唯一剩下的超级大国利用北约扩大自己的优势,并认为北约的扩大完全是针对俄罗斯的。在我们精心培育的和平伙伴关系机制下,所有前华沙条约组织的成员国均可与北约建立同样的关系,连俄罗斯也不例外。没有

一国被排斥在外。然而俄罗斯认为北约的扩大是对和平伙伴关系的否定。

我们毫不怀疑,北约应当继续存在下去,并在冷战结束后的世界里承担起新的有益使命。我们还认为,北约不应把它的成员国数目永远限制在冷战时期的16国内。自从柏林墙坍塌后,从华约组织中挣脱出来的国家渴望加入西欧的各个机构。它们想得到人们的承认,想展示自己的新政府是多么的生气勃勃,并希望分享西方的繁荣与安全。它们希望加入西方的经济组织,尤其是欧洲联盟。然而欧盟不想接纳新成员,因为接纳新成员将意味着付出实际的经济代价。一些滑头的欧洲人于是想出一个对策:允许东边的这些兄弟们加入北约。这样做一则可以安抚这些国家,二则可以避免因前华约组织成员国不稳定的经济与西欧国家的经济搅和到一起而产生的经济混乱。

我们认为,虽然北约不应拒绝接纳新成员,它应推迟接纳来自前华约组织的成员,直到俄罗斯和其他东欧国家有更多的机会与北约共事。通过参加与北约一起搞的军事活动,它们将不再把北约视为敌人,而是当作伙伴。和平伙伴关系的机制,外加波黑这样的临时联合行动将来必然可以达到这一目的。和平伙伴关系机制下的活动不仅有助于改善北约的形象,还可以带来北约扩大后的主要成果:东欧国家的军队既可以如愿与西方国家的军队建立联系,又可以像北约希望的那样获得与北约合作、而不是与北约为敌的经验。

1994年底至1995年初,克林顿政府内曾辩论过北约扩大的时机问题。辩论的焦点不是北约应不应该扩大,而是什么时候扩大。我俩当时认为北约的扩大应推迟到90年代末。届时和平伙伴关系机制羽毛已丰,东边新国家的军队均可通过加入北约受益。我们觉得这些国家过早地猜测谁会先加入北约会破坏

和平伙伴关系机制的逐渐完善,造成其成员之间地位的不同,引起彼此间的恶感。此外,北约自己是否愿意吸收新成员也是问题。北约正在经历一场自身认同危机,它试图为自己天下无敌的联合军事力量找到新的作用。在如何处理波黑问题上的意见分歧造成了北约内部前所未有的不和。我俩担心,北约过早地接纳属于前华约组织的未经考验的军队和新生民主国家会加重北约转变的困难。因此,在扩大北约问题上,主张缓行的人,其考虑之一即这样做会损害与俄罗斯的实际伙伴关系。

另一方面,在过去半个世纪里,东欧国家实际上处于被占领状态,它们急切想成为西方的一部分。如果不能加入欧盟,至少先加入北约。鉴于过去不幸的历史,似又不该让它们久等。主张马上扩大北约的人还称,推迟接纳新成员无助于解决我们最关切的问题。

1994年年底,克林顿政府内关于扩大北约问题的辩论达到白热化的程度。12月初,北约一年两次的外长和国防部长会议在布鲁塞尔总部开幕。这类常会通常不过是例行公事。真正需要处理的问题大多是在走廊或小会议室内讨论的。和以往一样,会议开幕前,北约16个成员国的工作人员和常驻代表就开始谈判一项公报,以便在会议结束后作为会议本身"自然产生"的文件而公布于世。北约的官僚机构于1994年12月搞了一份公报,宣布扩大北约。

莫斯科骤然掀起一场风暴。北约发表公报几天后,陪同克林顿总统的卡特在布达佩斯目睹了叶利钦的一次表演,令人不禁想起了冷战时期赫鲁晓夫在联合国脱了鞋敲桌子的一幕。叶利钦警告说,欧洲"有可能坠入冷和之中"。他认为,扩大北约表明,西方怀疑俄罗斯的民主改革是否会成功。他宣称:"埋葬俄罗斯的民主还为时过早!"叶利钦最后结尾的几句话听上去颇像

出自第二次世界大战后马歇尔之口："1995年是第二次世界大战结束50周年纪念。时隔50年后，我们今天始悟出这场伟大胜利的真正含义——欧洲需要实现历史性的和解。欧洲大陆上不应再有什么敌人、胜利者和失败者。欧洲大陆有史以来第一次有机会结成一个整体。错过这个机会意味着忘记历史的教训，意味着危及我们的未来。"

几天后，我们陪戈尔副总统出席在莫斯科举行的戈尔—切尔诺梅尔金委员会会议时，又一次亲身感受到了俄罗斯对北约扩大的愤怒。通过与俄罗斯国防部和杜马领导人及新闻、学术界人士的会晤，我们清楚地意识到，扩大北约的公报使平时争斗不休的莫斯科外交决策圈内的人士抱成了一团。佩里告诉戈尔副总统和克林顿手下主管俄罗斯问题的官员塔尔博特说，他认为北约的公报越俎代庖，代替了政策，结果引起了不必要的风波。况且美国总统尚未就扩大北约作出最后的决断。佩里要求回到华盛顿后面陈总统。

1994年12月21日，佩里与戈尔副总统、塔尔博特、国务卿克里斯托弗、国家安全事务助理莱克及其副手伯杰被总统召到他在白宫的私人书房里。佩里向大家陈述了自己的观点：公报暗示了北约很快会扩大。然而过早地扩大北约是一步失着。仅从这样做会引起俄罗斯人的猜疑和不安考虑也该将扩大北约一事推迟到本世纪末。

克林顿总统和戈尔副总统访问过布达佩斯和莫斯科后更加重视俄罗斯的态度。他俩仔细听取了佩里陈述的其他延缓扩大北约的理由，如北约尚未做好准备，维护和平伙伴关系的重要性等。但两人认为，东欧国家要求早日加入北约是对的。等到本世纪末再扩大北约为时太晚。至于俄罗斯人那边，说服他们接受北约扩大不是针对俄罗斯的道理不应成问题。

佩里回到五角大楼后,叫来了卡特和他的副手、负责俄罗斯事务的伊丽莎白,一个精力充沛而又能干的女人。佩里解释说,北约扩大方针已定,而且刻不容缓。我们必须设法在和平伙伴关系机制的其他方面创造积极的势头,增加佩里与格拉切夫办公室热线之间的磋商。最重要的是,促成俄罗斯军队与北约的合作,尤其是在波黑。然而要做到这一切却是困难重重。

北约不仅在扩大,它在波黑的作用也与日俱增。1995 年夏末时,北约已不顾俄罗斯的反对,对波黑进行空袭。每次空袭后,我们都要打电话通知格拉切夫,向他解释空袭的理由。但我们觉得事先通知俄罗斯人似有不妥。这样做有可能会泄密,从而危及北约飞行员的生命安全。格拉切夫抱怨说,我们给他打电话是先斩后奏,只报信,不商量。

1995 年 10 月,就在实现波黑和平似乎指日可待的时候,美俄关系以及我们与俄罗斯军队的实际伙伴关系却降至最低点。10 月初,我们邀请格拉切夫出席一次专门讨论俄罗斯在波黑维和部队中的作用的会议,并提出了 3 个会址供他选择。格拉切夫挑了"中立的"日内瓦,冷战期间一些最艰苦的谈判就是在这里举行的。格拉切夫选择日内瓦无疑显露出他态度之冷。

拉进俄罗斯

波黑的维和行动有没有俄罗斯军队的参加无关紧要。美国及其北约盟国可以担当此任。此外,前南斯拉夫的交战双方对俄罗斯的参与也不热心。甚至被俄罗斯民族主义者称为俄罗斯的"斯拉夫兄弟"的塞尔维亚人也不敦促俄罗斯人参加维和行动。穆斯林人和克罗地亚人好像并不担心对俄罗斯的不敬会招致这些塞尔维亚人的"斯拉夫兄弟"的破坏,如不支持和平进程,

或武装塞尔维亚人，或鼓励波黑塞族里的强硬派抵制代顿协议。鉴于电视台每晚播放关于暴行的报道，美国和欧洲国家的官员大多忙于争取实现波黑的和平，恨不得马上能够结束几年来令他们束手无策、脸面丢尽的局面。因此，他们顾不上思考实现和平方式的更大含义，比如让俄罗斯发挥一定作用的必要性。

我俩认为此举差矣。波黑维和部队拉进俄罗斯的意义超过了这一行动本身。它直接关系到俄罗斯。倘若波黑维和行动没有俄罗斯，它会感到冷战后搞的“伙伴关系”是一种骗人的把戏，美俄两军的交往也只是做给人看的，缺乏诚意。叶利钦政府已经受到国内不赞成改革和民主的人的攻击。他们称，叶利钦的政策导致俄罗斯的国际地位一落千丈。他们指责说，俄罗斯允许华沙条约组织和平解散得到的报酬不是被迎进大国俱乐部，而是挨了一记耳光。民意测验显示，支持叶利钦的人还不到两位数。共产党人、民族主义者、代表农民利益的人以及形形色色的其他派别极力在即将举行的议会和总统选举中与叶利钦争夺选票。

本世纪初，欧洲的政治家侮辱了一个从前的敌人——德国魏玛共和国，任凭它恶习复发，结果是希特勒的崛起和第二次世界大战的爆发。令人不安的是，叶利钦政权下的俄罗斯与当年的魏玛德国十分相似。不远的将来，民主的俄罗斯有可能会出现类似魏玛德国下场的危机。

乘空指中心的飞机前往日内瓦

1995 年 10 月 7 日，星期六。我们在安德鲁空军基地乘空指中心的一架飞机前往日内瓦与格拉切夫会晤。此次会谈事关重大。飞机上有一间会议室，还有一个可用于做正式讲解的梯型教室，带投影屏幕和讲台。五角大楼每次做介绍都少不了一位

手执教杆的上校,外加那些彩色的图表,即使飞行途中也不例外。梯型教室后面是一间“作战室”。一排排靠背椅的前面是布满了按钮和开关的仪表盘、屏幕和电话。根据设计,在一场核大战中,飞机上的军官就在这里传递来自卫星的情报,发出发射导弹的指令。不过用于出国访问时,这间作战室成了高级官员办公的地方。他们像电视剧《冒险号星际飞船》里的科克船长一样,坐在船长的靠背椅子上,用便携式电脑起草谈话要点,根本不去理会仪表盘上的那些高科技玩意儿。

作战室后面是一个用于通讯的套间,一批现役军人操纵着无线电台、卫星联络、电话和传真。空指中心昔日的通讯设备对我们用处并不大。根据设计,只能用它向核部队发出单向的密码指令:发射或不发射。冷战后对这套通讯设备进行了改造,添加了普通和加过密码的电话和传真。佩里一般在飞机的前舱阅读有关谈判的材料或与助手商谈。按原来的设计,这里本来是总统或他的继任人在一场核大战中栖身的地方。也许飞机上最受人欢迎的设施要属十来个三层的床铺。部长疲惫的随行人员可以在飞行途中缩在这里打个盹。每个铺位空间狭小,比潜艇里水兵睡的床铺好不到哪儿去。不过谢天谢地,人总算可以躺平。搞预防性防御外交得有一身好筋骨。

1995 年 10 月的这一次日内瓦之行和以往的出访没啥两样。团里的大多数成员出发前已在五角大楼忙碌了一整天。飞机起飞后的头几个小时里,大家或阅读背景材料,或一起讨论即将举行的会议上需要解决的问题,兼收发电报。此后是对我们与外国领导人会谈的“谈话要点”、准备谈判的协议和要发表的演说作最后的修改。改好后再把呆在飞机后舱的随行记者叫来,向他们介绍此行的主要目的。这时离目的地已经没有几个小时的路了。迷迷糊糊睡上一会儿后,又该爬起来盥漱、刮胡子,换上

西装。然后走下飞机，在停机坪上合着免不了的军乐队奏的军乐旋律检阅免不了的仪仗队。

星期六起飞后不久，团里的人来到位于前舱的会议室。会议室有一张长长的桌子，每个席位上都配有耳机，从而说话声不至于被巨大的波音747飞机的引擎和气流噪音湮没。一边墙上挂着一张表，上面依次排列出根据美国宪法和总统继任法接任总统的人名单。这张表还是为空指中心最初的使命准备的，跟预防性防御外交无关。在一场核大战中，如果总统没等上飞机就丧生的话，驾驶员将根据这张表寻找下一位活着的总统继任人。此人然后接任总统，并开始发布必要的指令。继任总统的人依次是副总统戈尔，众议院议长金里奇，参议院议长、南卡罗来纳州参议员思拉蒙德。接下来是内阁成员：国务卿克里斯托弗，财政部长鲁宾，国防部长佩里，司法部长雷诺，然后依此类推。这个表与我们此行的目的——促进与俄罗斯军队的合作——似乎很不匹配。它再次使我们意识到冷战后取得的长足进展以及避免倒退的重要性。

会议室内除了佩里和卡特外，还有塔尔博特，五角大楼的政策室主任、主管波黑事务的斯洛科姆，参谋长联席会议政策规划主任、日后成为北约驻欧洲盟军总司令的克拉克中将，以及国家安全委员会和国务院内其他负责欧洲和前苏联事务的高级官员。

与会者的心情并不乐观。我方的立场与俄罗斯的立场似乎不可弥合。我们坚持俄罗斯部队在北约的指挥下参加波黑维和行动，而俄罗斯却不愿接受北约的指挥。我们认为，此事关系重大，可成功的前景好像渺茫得很。其实牵扯到的问题非常简单。

任何一项军事行动都离不开军人称之为的“一元化指挥”，

即每一级指挥员只听从一个上级的调遣,从而杜绝了紧急关头收到彼此矛盾的命令的可能性。两年前在索马里,由于没有遵循这一原则,结果酿成大祸。手舞足蹈的暴民把被打死的美军士兵尸体在摩加迪沙的大街上拖来拖去。全世界的人从电视机屏幕上目睹了这令人毛骨悚然的一幕。历史上所有试图降伏巴尔干半岛的大国无一例外地吃尽了苦头。向这一危险地区派出美军需要慎之又慎。

北约是我们信得过的实行一元化指挥的唯一国际军事组织。因此美国的立场是,俄罗斯部队应在北约指挥下参加波黑维和行动。然而美国的这种军事上的需要却与叶利钦政府政治上的需要发生了冲突。对莫斯科来说,俄罗斯军队听从北约的调遣是不能接受的。我们期待着第二天在日内瓦与俄罗斯国防部长格拉切夫会晤时解决这一难题。

那天围坐在会议桌旁的美国代表团成员情绪低落的又一原因是,美国对波黑的冲突感到如骨鲠在喉,政府内愿意耐心地为俄罗斯的参与寻找一种体面的方式的官员寥寥无几。对于大多数处理波黑冲突的美国和北约官员来说,把俄罗斯拉进来似乎只会使问题不必要地复杂化。我们认为,这些人只见树,不见林。他们未能认识到,俄罗斯是整个欧洲安全秩序不可缺少的一部分。实行波黑和平的目的也是为这一秩序服务的。

然而就在几天前,在弗吉尼亚州威廉斯堡开会的北约各国的国防部长还敦促佩里解决俄罗斯参与波黑维和部队的问题,虽然不能以取代北约的指挥系统为代价。受此鼓舞,我们在会上决定设法说服俄罗斯的格拉切夫将军同意加入由北约指挥的波黑维和行动。要做到这一点相当困难,同时也是对我俩自1993年在国防部就职以来努力与俄罗斯军方建立的新关系的严峻考验。

日内瓦化险为夷

傍晚时分，我们的飞机在日内瓦降落。全团一行人随后住进宾馆。按照以往这类出访的做法，军事人员包下了整整一层的房间。其中一间被指定为“控制室”，并做了特别保密处理。控制室里到处是保密电话机和传真机。一批尽忠职守的技术人员每到一地都要把它们安装好，走时再拆掉。他们用褐色的包装纸把周围的墙壁糊上，又在屋子中间支起一个帐篷存放设备和文件，以防外国谍报机构在宾馆的墙壁或天花板上安装了照相机。然后在随飞机带来的隔音电话亭里装上保密电话。有时还让打电话的官员头上罩一个密封的胶皮“氧气面具”，以减弱声音。团里其他人在自己房间安置行李的时候，控制室的人员开始接收电报、来来往往的信函、情报简报、世界各地的剪报以及来自华盛顿的电话留言。五角大楼像往常一样，忙得不可开交，似乎忘了它的主要官员此时正在地球的另一边。

接着我们处理了被控制室人员称之为“现实世界中”的急案，老老实实按规定给华盛顿回了电话。所谓“现实世界中”的急案是为了与华盛顿眼中的危机区别开来。忙完之后，我们终于可以坐下来与美国大使和他的同事一起吃顿便饭。像这样的出国访问一般免不了出席正式的晚宴，一边品尝美味佳肴，一边频频祝酒。在这种场合，既要做到彬彬有礼，又要时刻防备狡黠的外国主人借自己睡眠充足、没有时差之利压我们让步，或趁我们昏昏欲睡、反应迟钝之机占个便宜。好在这一次访问没有安排正式晚宴。我们得以放松自己，早点休息。第二天早上我们还要像军人所说的那样“摸黑爬起”，检查准备的情况，了解世界其他地方的事态发展，然后乘车去美国大使馆与格拉切夫会晤。

双方代表围着一张长会议桌而坐。会谈的气氛一开始就很

沉闷。美俄代表团里的五角大楼和俄罗斯总参谋部的熟人一反常态,彼此冷冷地打了招呼。双方的波黑问题专家怒目相向。

两位国防部长都是开门见山,直入话题。佩里说,出于军事原因,波黑维和部队必须是一支北约部队。格拉切夫马上表示它不能是一支北约部队,俄罗斯不会接受这一点。他用两手掐住了自己的脖子说,哪个俄国人愿受此羞辱,就会在莫斯科遭到这个下场。"佩里博士,你现在就在掐着我的脖子。"

佩里问,俄罗斯是否愿意派非战斗人员参加维和行动,如空中运输、后勤及其他辅助工作,但没有作战部队?如果俄罗斯的部队只限于做这方面的工作,美国可以同意对这批人实行较松散的指挥控制。格拉切夫的答复是否定的。俄罗斯必须是派出作战部队的成员。

坏消息接连不断,格拉切夫又提出了美俄关系中的其他关键问题。其中之一是冷战期间美国和苏联签署的欧洲常规部队条约。多年来俄罗斯军方一直反对条约中的"侧翼"条款。该条款限制俄罗斯在本国领土上将坦克、装甲运兵车、大炮、进攻型直升飞机和攻击机移到新地点。当初制定这一条款的目的是限制苏联集结其兵力,向西进攻北约。

俄罗斯称侧翼条款在军事上已失去意义。美国国防部觉得这种观点不无道理,并同欧洲人一道准备对条约作出修改。然而在日内瓦的会晤上,格拉切夫威胁说俄罗斯再也等不下去了。他告诉我们,俄方现在正在为叶利钦起草一份文件,里面只有两个选择:俄罗斯要么不去管那讨厌之极的侧翼条款,要么干脆把条约一脚踢开。

格拉切夫接着又宣布,他不会同五角大楼新近提出的《纳恩—卢加尔法案》合作。我们听后情绪更为消沉。该法案是为了协助俄罗斯保障它的核武器不致受到恐怖分子的袭击或被

盗。美国在安全上的一点主要担心即：在一个派别林立、局势动荡的俄罗斯，核导弹恐怕会“失控”。我们愿意把国防部的资金用于加强俄罗斯核武器的安全保障，可现在格拉切夫似乎想把门关死。波黑维和行动威胁到了美国的一项重大安全利益——核安全。

即使如此，我们仍然不能接受一支不受北约指挥的俄罗斯部队。指挥系统的混乱不清会又一次导致索马里式的惨败。一场外交灾难正在悄悄地逼近。克林顿总统明了双方僵在何处，但不想看到谈判失败。再有两个星期，他就要在位于纽约海德公园里的前总统罗斯福故居与叶利钦举行高峰会谈。会谈前夕把这个烂摊子推给总统未免有点失职。格拉切夫恐怕也感到了来自叶利钦的压力。两位总统在 1996 年的总统选举中均面临劲敌，而且两人都不无道理地认为，自己在本国得人心的原因之一是，他们成功地引导了冷战后美俄关系的发展。午饭前休会时，无论是俄罗斯人还是美国人都闷闷不乐。

团里的成员回到美国大使馆吃午饭。冷战时期，美苏曾在这里举行过无数次针锋相对的重要会议。大家围坐在一起，一边吃三明治，一边研究对策。格拉切夫所持的立场固然令人失望，但并不奇怪。还在飞机上时，我们已经设想到了这种情况，并拟定了一项应急计划。经验告诉我们，每当外交灾难临近时，切记两件事：第一，不管双方分歧有多大，也要设法争取在某一点上达成一致，哪怕是微不足道的一点，从而可以向焦急等待的外部世界宣布。第二，不要中断联系，争取对方同意继续会晤。这样整个过程不至于间断，人们也能始终怀有希望。午饭期间，卡特又一次审查了他在飞机上拟定的分为两部分的“应急计划”。

午饭后会议复会。这一次是在前苏联的大使馆。俄罗斯现

在和乌克兰及其他的前加盟共和国共用馆舍。格拉切夫重申了他在俄罗斯参加由北约指挥的波黑维和行动上的立场:“不行!”整个下午,会谈呈拉锯状况。眼见已接近休会时间,该是执行应急计划的时候了。

首先,我们建议格拉切夫派一个军事计划小组前往位于比利时的蒙斯北约总部,与北约驻欧洲盟军总司令会晤,波黑维和行动的详细计划就是在这里制定的。小组成员可以亲眼看一看北约是如何运转的,并思考一下俄罗斯可以起什么作用,如果它最后同意参加北约的这次维和行动的话。也许俄罗斯的将军们和以说话率直的总司令朱尔万将军为首的北约军事将领们会找到一种实际的办法,既能满足我方的军事需要,又能满足俄方的政治需求。

佩里问格拉切夫,他是否同意派一名高级军官去蒙斯,与朱尔万将军手下的班子一道制定维和的计划?格拉切夫对派一名俄罗斯军官去北约总部工作的想法颇感兴趣。他一口允诺使我们不禁松了口气。

接着我们请格拉切夫改变他不参加即将在赖利堡举行的美俄两军联合演习的决定。这是继托茨科耶演习后的又一次演习,时间上紧接着海德公园高峰会议。这样两位国防部长可以有机会再试试能否打破僵局。在这个问题上格拉切夫没有马上表态。“我得问问鲍里斯,”他说。不过看得出来,他会建议叶利钦同意。

有了这两条,局面终于得到挽回,海德公园的高峰会议也得救了。两位总统可以对外界说,两国的国防部长正在就俄罗斯参加波黑维和行动的这一爆炸性问题积极磋商。虽然能否达成协议还很难讲,双方会继续讨论下去,一个令人感到乐观的迹象是,美俄的军事计划人员将在蒙斯会晤。

海德公园高峰会议

高峰会议前，克林顿总统手下负责俄罗斯和东欧事务的助手布莱克建议总统采取主动，高峰会议一开始就提出俄罗斯参加波黑维和行动的问题。布莱克一直与我们密切协作。卡特代表佩里建议克林顿总统提议，两国总统同意将这个问题提交给各自的国防部长去处理，以避免自己陷入如何解决北约指挥问题的细节。

1995年10月23日海德公园高峰会议开幕后，克林顿总统正是这样做的。叶利钦对克林顿强调这一问题感到吃惊，并对美国总统的建议产生兴趣。他不顾手下人员的不悦，欣然表示同意。克林顿总统接着说，他相信佩里和格拉切夫能够解决这个问题。然而时间因素十分重要。他问叶利钦是否同意格拉切夫与佩里一起出席在赖利堡举行的联合军事演习，从而两人可以不失时机地继续探讨解决的办法。“我会命令他去的，”叶利钦说。看来俄罗斯人也想打破僵局。

海德公园高峰会议上的气氛比日内瓦会议的气氛好多了。两位总统把安全方面的问题交给了各自的国防部长去解决。叶利钦示意他的国防部副部长马梅多夫递给卡特一份欧洲常规部队条约侧翼地图，上面标出了俄罗斯部队的部署情况，并建议修改条约。俄罗斯人的这一要求十分过分，但还没有到格拉切夫在日内瓦扬言要废除条约的地步。

至于波黑维和一事，叶利钦不想被排斥在外。他表示“起码”俄罗斯应该派出不归北约指挥的非战斗部队参加，佩里在日内瓦已表明美国可以接受这种做法。叶利钦要求把这些部队称作“特种部队”，以避免听上去只是从事后勤保障工作。叶利钦最后希望佩里和格拉切夫继续探讨俄罗斯“最大限度的参与”，克林顿表示赞同。⑤

与格拉切夫再试一回

我们为格拉切夫的回访做了精心的安排，以便为达成协议做好铺垫。1995年10月27日，我俩陪同格拉切夫来到赖利堡。美俄两军正在这里为参加维和行动一起接受训练。训练内容包括如何保障一个城镇的安全，如何警卫一个检查哨所，甚至还有如何对付刨根问底的记者。显然，只要指挥官就部队的调遣达成一致，两支部队是可以协同行动的。格拉切夫领悟到了这一点。此外，和士兵们待在一起一向令他兴致勃勃。

第二天，我们来到怀特曼空军基地。格拉切夫和佩里一起按下撞针杆，引爆了埋设在一个民兵式洲际导弹发射井下的高爆炸药，根据第一阶段削减战略武器条约摧毁了这个发射井。两国代表团再次意识到美俄关系非同小可以及损害这种关系的巨大代价。绝不能允许任何一个问题，哪怕是波黑维和问题，重新把两国拖回对抗年代。美国和俄罗斯的各家报纸均在头版刊登了格拉切夫和佩里站在撞针杆前的照片，背景是一团巨大的烟尘腾空而起。争取新闻界对格拉切夫此行作出好评十分重要。正像格拉切夫在日内瓦告诉我们的那样，莫斯科的政客正在寻找机会在波黑问题上“掐住他的脖子”。我们还请格拉切夫坐进了B-2“隐形”轰炸机的驾驶舱里。他是第一个被允许接近这架秘密飞机的俄罗斯人。

为了给格拉切夫此行锦上添花，我们向他提出了一项关于欧洲常规部队条约侧翼的提案，里面照顾到了俄罗斯主要关心的问题。北约此前与美国谈判代表一起切磋了这一提案。此举暗示格拉切夫：“你是可以与北约一起共事的。”佩里还邀请格拉切夫前来布鲁塞尔的北约总部，参加定于11月下旬召开的每半年一次的北约国防部长会议。格拉切夫可以亲眼看一看北约，它是不是还是俄罗斯的敌人。

两国代表团利用在赖利堡和怀特曼空军基地的空闲时间以及飞行途中继续研究波黑问题的解决办法。我们探讨了为俄罗斯分遣队设计的各种指挥方案，画出了标有各级指挥的方盒子，中间用线条相连，再用大头针和废纸片把它们拼在一起。我们同意，如果俄罗斯加入维和部队，格拉切夫派到朱尔万将军那里工作的军官可以用“俄罗斯分遣队副司令官”的头衔，并在北约体系外单独为俄罗斯人建立一套特别指挥系统。但“一元化指挥”原则意味着俄罗斯分遣队不能用作战斗部队，只能从事工程、运输和建筑工作。应叶利钦的要求，我们称这些职能为“特别任务”。美国的工程兵将与俄罗斯人编在一个混合师里。特种师将在作战部队开进波黑一个月后进驻波黑。

我们因此达到了叶利钦提出的“最低限”：波黑维和行动包括进了俄罗斯。除此之外没有达成任何其他协议，但双方都不想就此止步，只满足于让俄罗斯人执行“特别任务”。佩里和格拉切夫商定，请朱尔万将军和格拉切夫派出的俄罗斯将军共同为俄罗斯人完全作为战斗部队参加维和行动设计出一套指挥方案。格拉切夫前来布鲁塞尔参加北约国防部长会议时，佩里将与他一起研究手下两位司令官提出的建议。

两位将军解难题

格拉切夫派到北约总部的人是舍夫佐夫上将（在俄军中是三星将军）。他和朱尔万将军同属讲究实际、善于创新型的军官。11月的第一个星期正值和平谈判在代顿开幕。两位将军密切合作，避虚就实，集中研究军事任务，结果搞出了一个可以使俄罗斯参加波黑维和的出色方案。⑥

该方案的关键在于把军人所说的“作战指挥”（简称作指）与“战术指挥”（简称战指）区分开来。作战指挥是指为某支部队下

达指令(如:“把 A 地段的塞族与穆斯林战斗人员分开”)并规定作战规则(如:“遇到下列情况可以开枪”)。战术指挥是指为完成作指规定的任务随时调遣部队。

朱尔万和舍夫佐夫商定,朱尔万作为总司令将通过俄分遣队副司令舍夫佐夫,而不是通过正常的北约指挥系统对俄分遣队实施作战指挥。此前佩里和格拉切夫已同意,执行非战斗任务的特种部队可以绕过北约的指挥系统。但俄分遣队将接受北约的战术指挥,具体地说,就是接受美军少将纳什的指挥。他将指挥一个由俄罗斯、美国及其他北约国家军队组成的混编师。实现了战术指挥的一元化后,俄罗斯分遣队就可以执行战斗任务了。

俄罗斯关心的是作战指挥。我们关心的是战术指挥。根据朱尔万—舍夫佐夫的方案,我们达到了目的:所有作战部队,包括俄罗斯分遣队,统一听从朱尔万的调遣。俄罗斯人也如愿以偿:与北约“合作而不是俯首称臣”。

11 月 8 日北约国防部长会议在布鲁塞尔开幕时,日内瓦播下的种子已生根发芽。朱尔万和舍夫佐夫使用了一张简单的图表开始了向佩里和格拉切夫的介绍。表上并排印着北约的徽记和俄罗斯的国旗。下面有一行字:“目标:北约 + 俄罗斯 = 成功。”

维护波黑维和精神

俄罗斯终于与美军和其他北约国家的军队一道参加了波黑的维和行动。随后的一年里,报纸上经常会出现这样的大标题:“波黑激战,难民返回家园。”下面还漫不经心地附带一个小标题:“美军和俄罗斯分遣队在一个塞族人盘据的村庄平息了战火。”[7]时隔不久,全世界似乎对美俄两军并肩为消除一个完整

的欧洲大陆上的动荡和暴力而战感到习以为常。

话说回来，倘若不是解决了作战指挥和战术指挥这一难题的话，俄罗斯就会被排除在10年来欧洲最重要的一次安全行动、也是几十年来唯一一次大规模军事行动之外。在这样一个多事之秋——美俄两国逢总统选举，叶利钦数度心脏病发作，北约要扩大，波黑问题本来会在莫斯科成为一个政治足球。俄罗斯也许就不再是一个和平的缔造者，而是代顿协议的破坏者。这对于美俄关系、北约与俄罗斯的关系和波黑和平无疑会是一场灾难。

而实际情况是，美俄两国通过防卫部门的实际合作避免了一场重大的政治灾难。两军之间的合作对于一个完整的欧洲的预防性防御至关重要。冷战结束后，人们渴望并迫切需要一个完整的欧洲。防卫合作为解决棘手的外交难题提供了实际可行的办法，并争取到了一个重要成员——军队——对这类办法的支持。防卫合作通过新的历史实践和新的“实地事实”取代了昔日的猜疑和敌对，排除了冷战的阴影，改变了人们的态度。而且防卫合作有其自身的惯性，正如佩里和格拉切夫成功地扩大了在托茨科耶和赖利堡取得的成果，发展了朱尔万和舍夫佐夫的关系一样。

后记：扩大成果

由于两国的国防部长和将军们出色地解决了波黑维和行动的军事指挥难题，几周后克林顿总统和叶利钦总统又分别派佩里和朱尔万及格拉切夫和舍夫佐夫去布鲁塞尔再次会谈。1996年11月28日召开的这次会议的目的是解决不同于军事指挥的“政治指挥”问题：在波黑的整个和平进程中，俄罗斯将在与北约的合作中发挥什么样的作用？我俩于是乘空指中心的飞机再次

启程。这是两国国防部长一个月内的第4次会晤,也是一年内的第7次会晤。

这一回的会谈气氛轻松活泼。格拉切夫逐渐习惯了布鲁塞尔,期待着当天晚上与北约成员的国防部长共进晚餐。佩里和格拉切夫在会谈期间一致同意向自己的总统建议:北约与俄罗斯建立一种"永久性磋商机制"。北约和俄罗斯在这样一个论坛上可以讨论波黑维和行动以及双方面临的一系列其他问题。在这些问题上它们可以成为伙伴,而不是对手。我们在布鲁塞尔与格拉切夫创建的磋商机制最后被称为北约—俄罗斯常设理事会。[8]1997年5月27日,叶利钦和北约成员国的国家元首在巴黎签署了《北约与俄罗斯联邦相互关系、合作与安全基础文件》。常设理事会正式诞生。

《基础文件》宣告了北约与俄罗斯之间的新关系。但若要实现佩里与格拉切夫在波黑问题上达成妥协的精神,还必须通过具体的行动,尤其是北约与俄罗斯军队之间的合作落实这份外交文件。预防性防御若要在欧洲奏效,就需要推广和深化与俄罗斯在波黑合作的经验,使之成为一个完整的欧洲安全结构的永久性组成部分。在本章其余部分里,我们阐述了这样做的理由和办法。

防止出现"魏玛俄罗斯"

在当今国际安全环境下,预防性防御战略最重要的用途是防止出现"魏玛俄罗斯"。所谓"魏玛俄罗斯"是指一个昔日的敌人受到世界其他国家的孤立后有可能恶习复发。

8年来,在俄罗斯领导人的努力下,人们一直感觉俄罗斯是一个"正常的"欧洲国家,或者说主流欧洲国家。无论从其国内

发展情况看，还是从对美国尤其重要的外交和国防政策看，均可得出这种印象。然而俄罗斯领导人选择的道路意味着要彻底改造原有的政治和经济制度。随着政治、经济的变革，俄罗斯的安全政策与机构也要做大幅的修正与改组。变动最大的当属其军队，还有对国际问题的看法和对外关系。最后一种变动对美国的安全尤其具有深远的意义。以上改革的范围之广前所未有，因此毫不奇怪，改革进程步履维艰，前途未卜。

本世纪初的教训值得重视。“魏玛俄罗斯”一词即取自这段历史。第一次世界大战结束后，欧洲的政治家侮辱从前的敌人，即德国脆弱的民主政权魏玛共和国。结果导致了德国的动荡和孤立，助长了德国人的仇外心理、极端的民族主义情绪和对外扩张野心。希特勒借此夺取了政权，把本国和全世界拖入一场世界大战。

令人不安的是，叶利钦的俄罗斯已经开始显出魏玛共和国的苗头。从 1919 年魏玛共和国成立到 1933 年希特勒上台一共是 15 年。苏联之后的俄罗斯刚经历了它的第 7 个年头。大变动远未结束。自从柏林墙倒塌后，俄罗斯的经济逐年萎缩。民主政府羽毛未丰，群众根基不稳，俄罗斯社会民怨沸腾。莫斯科外交决策圈内的人多年来习惯于世界各国在每一项外交政策上询问他们的看法。如今俄罗斯国势日衰，他们感到备受冷落。

俄罗斯的安全前景有 4 种可能的结局，其中 3 种严重威胁到美国的安全。为此美国极其关心俄罗斯事态的发展。最好的结局是：俄罗斯继续冷战结束后一直奉行的政策，在国际事务中采取合作的、“与国际社会接轨”的态度，努力使自己成为一个正常的欧洲主流国家。俄罗斯对外关系中的这种倾向有可能继续下去，而不受诸多国内因素的干扰，如冷战结束后领导俄罗斯的民主改革派能否响应西方国家和国际金融机构的呼吁，在国内

顺利建立自由市场经济体系(目前看来希望似乎越来越渺茫);或在经济上最终采取一种更偏重计划经济、更具俄罗斯特色的政策;抑或俄罗斯继续磕磕碰碰往前走。无论俄罗斯国内的政治、经济生活采取什么样的形式,它有可能继续把主要精力放在本国的建设上。实现与国际社会一体化的思想会继续主导俄罗斯的对外政策。

然而第2种可能结局是:俄罗斯对外发泄自己的不满。为此它将重整军备,再次与西方对抗,从而引发某种形式的冷战。10余年内俄罗斯不具备足够的能力去威胁邻国,但它的核武库和依然令人生畏的常规部队仍对邻国构成一定的威胁,并可以在世界舞台上对美国提出广泛的挑战。

第3种可能是:俄罗斯不寻求与西方正面交锋,但它在对外交往中将强调俄罗斯的"独特性",而不是与国际社会保持一致。这样的一个俄罗斯将通过它破坏西方安全目标的能力、而不是伙伴关系寻求得到国际社会的尊重,增加自己的影响。它有可能成为欧亚大陆上的一个"坏孩子",向诸如伊朗和伊拉克这样的无法无天的国家出售武器,或通过支持极端派别破坏从中东到巴尔干半岛的和平进程。

最后一种可能是:俄罗斯由于内部分裂而土崩瓦解,从波罗的海和乌克兰边境一直到太平洋的广袤地区陷入混乱之中。当地军阀于是把本地的资源据为己有,包括核武器。

上面4条路中俄罗斯究竟走哪一条路,西方政治家无法作主。但他们的确具有影响力。出于历史的责任,他们应该运用自己的影响力。再说,俄罗斯的命运对国际安全具有极大的潜在威胁。另一方面,俄罗斯也有可能成为美国的一个难得的宝贵伙伴。出于对自身安全的考虑,俄罗斯有理由反对大规模毁灭性武器的扩散、恐怖主义、国际犯罪和贩毒。这些都是当代面

临的安全问题。在以上领域和许多其他领域，美国和俄罗斯利益的吻合处远多于分歧。俄罗斯的外交决策人大多继承了苏联时代养成的世界领导人的本能：维护世界的稳定和秩序，而不是对它提出挑战。因此，他们完全有可能加入包括美国在内的一小批在世界事务中发挥积极作用的国家的行列。此外，俄罗斯的全球观点、与世界各国的关系以及丰富的技术和军事知识使它可以对国际安全作出重大的积极贡献。自不待言，俄罗斯和美国的利益并不总是吻合的。但在吻合的地方，俄罗斯可以是一个宝贵的伙伴。在不吻合的领域，两国可以像其他国家那样，和平地解决它们之间的分歧。

和俄罗斯对世界的影响一样，美国对俄罗斯的影响既可以是非常积极的，也可以是非常消极的。冷战结束后，美国政府看到俄罗斯有重蹈魏玛德国覆辙的危险。此后，美国一直广泛地协助俄罗斯的经济和政治改革。这方面的政府资金十分有限，当然无法与第二次世界大战结束后为避免魏玛德国的悲剧重演而制定的马歇尔计划相比。俄罗斯改革期间得到的最大的、也是最重要的支持来自受到美国大力鼓励的国际货币基金组织。不过最近国际货币基金组织削减了对俄罗斯的贷款，因为有越来越多的证据表明，大多数的贷款没有用到俄罗斯经济建设上，而是被挪作他用。但布什和克林顿两届政府始终在政治上支持俄罗斯的改革派。通过戈尔—切尔诺梅尔金委员会这一新建立的机制，美国政府还在环境、空间和保健领域促进了互利的政府间合作项目。

美国对俄罗斯的私人投资和政府资金一样数额有限。因此，美国政策对俄罗斯经济命运的影响很有可能仍然微不足道。俄罗斯国内的改革派和西方国家政府宣扬，俄罗斯可以从实行了70年的社会主义一步跨入世界市场经济的主流。俄罗

斯民众通过痛苦的经历已不再相信这一套。在俄罗斯寻求国内经济稳定的过程中，西方的经济模式和西方的援助一样，作用有限。

然而在影响俄罗斯对国际安全问题的看法方面,美国的政策却是大有可为。不过具体做法上既要积极,又要讲究策略。俄罗斯和美国均可直接受益:获益的第一个关键是两国认识到,它们在21世纪的安全利益有许多吻合之处;第二个关键是根据新时代的现实调整“伙伴关系”。

冷战后第二阶段的伙伴关系

冷战刚结束后的一段时间可以称之为冷战后的第一阶段。当时美俄安全“伙伴关系”的目标仍基于刚刚结束的对抗时代。其重点放在巩固长达半个世纪之久的对抗的结束,并消除冷战遗留下来的最危险的后果。双方强调的依然是保持它们之间的对称局面,以及每一方为了忘却冷战作出大同小异的调整。这方面取得了重大的进展。

虽然冷战后的第一阶段遗留了一些问题没有解决,但人们认识到下面一点十分重要:今天,我们已进入了与冷战第一阶段大不相同的第二阶段。因此,必须对美俄伙伴关系的基础作出调整。在第一阶段,“双方”正在走出从许多方面看十分相似的经历。而现在它们却正在迈向极为不同的未来。

虽然美国的国防预算从冷战时期的高峰下降了40%,但同俄罗斯国防预算的暴跌相比简直不算什么。况且俄罗斯从东欧完全撤出了它的军队,它的军事资产又被前苏联的其他加盟共和国瓜分。莫斯科丧失军事实力的结果是它对世界的影响力无可否认地降低了。俄罗斯的安全政策制定者尤其感到恼火,因

656

为俄罗斯是在历史上最平和的过渡中主动放弃这一切的。俄罗斯为完成这一过渡作出了很大贡献，现在它面临的问题是为自己确立一项新安全战略。

因此，冷战结束后第二阶段的特点是美国和俄罗斯各自状况的非对称性。特点之二是美俄两个大国再也无法像冷战时期及冷战后初期那样，仅靠它们之间的携手即可解决所有的问题，或抓住所有的机会。双方均日益意识到，与第三方打交道同它们彼此打交道一样重要。

鉴于以上原因，柏林墙倒塌后头几年里“我们和他们”或“乔和伊万”（“乔”和“伊万”分别为常见的美国和俄罗斯人名。——译者注）之间的哥儿们气氛显得越来越空洞无物。伙伴关系现在需要建立在反映现实情况的新的基础之上。它不能再是两极世界的延续。

需要：俄罗斯的新安全观

冷战后第二阶段的预防性防御与冷战后初期的目标是一样的：美国在安全领域与俄罗斯建立有效的伙伴关系。但必须为第二阶段面临的问题和机会制定新的政策和方案。俄罗斯安全政策的制定者对此有清楚的认识。它是莫斯科外交政策决策圈内讨论的主题。正如国际安全取决于俄罗斯改革的结果以及能否避免出现“魏玛式的崩溃”一样，俄罗斯外交决策圈内的“国际主义路线派”是否可以遂愿在很大程度上取决于他们能否在世界秩序中为自己的国家找到一个不失自尊的位置。

因此，预防性防御战略的一项中心任务是协助俄罗斯的外交决策人形成一种既照顾到俄罗斯的国家利益，又照顾到国际稳定需要的新观念。这个问题令莫斯科的外交决策人伤透脑

筋。他们对俄罗斯国势日衰感到心情压抑,担心一旦这种情绪在老百姓中间蔓延,会产生严重的政治后果。他们在国内受到其他政治势力的挑战。后者许诺俄罗斯人民,如果俄罗斯脱离国际社会的主流和安全伙伴关系的话,可以享有更高的国际地位。帮助俄罗斯抵制这种冲动,并设法通过建设性的途径促进它的国际利益,事关美国的重大利益。

为此,在冷战后的第二阶段,预防性防御必须着重研究俄罗斯安全概念将包含的主要因素,以便善意地去影响这些因素。首先是俄罗斯安全体制的内部改革。它将决定俄罗斯对外部世界以及对它在世界中的地位的看法。其次是俄罗斯的对外关系,特别是与美国的安全机构和欧洲、尤其是与北约的双边关系。军队之间的实际合作在这方面起着关键的作用,并可以为恢复实际可行的伙伴关系开辟道路。佩里和格拉切夫在波黑问题上的合作即是一例。

协助俄罗斯军队的改革

军队在俄罗斯社会中占有举足轻重的地位。虽然它占有的国家预算已无法与苏联时代相比,但俄罗斯的工业、技术和人才仍有很大一部分是为国防部门服务的。形形色色的“部队”,从俄罗斯的正规军到边防军,从内务部队到谍报机构继续雇用着几百万人。

改革这一庞大的体制对于俄罗斯、美国和世界至关重要。许多俄罗斯人表示,只有军队改革成功后,社会的总体改革才会成功。一支装备水准下降、士气低落的军队是不稳定的潜在根源,也容易成为人们发泄不满的对象,孕育着“魏玛俄罗斯”的危险。而改革后的安全机构却可以更有信心地在国际事务中采取

合作的态度，并为一个新俄罗斯腾出资源和人才。

改革俄罗斯的军队意味着将苏联时代的大规模常备军缩编成精干灵巧的部队。改革军队结构的同时还必须刷新军队对威胁内涵的看法，看到区域动荡、扩散和恐怖主义等新问题也构成威胁。改革还意味着建立文职人员控制军队的新机制。作出以上的调整既可以减少俄罗斯军队对邻国的威胁，又有助于它更好地与邻国为了共同的目标携手努力。改革后的俄罗斯军队还会成为美军的一个更好的伙伴，与美军一起维护双方的共同利益。

军队的改革是俄罗斯军方领导人关注的头等大事。他们越来越透过军队改革这面镜子审视所有的安全问题，包括美国决策人最重视的问题。每当美国在军备控制、区域冲突、军火销售、反扩散和反恐怖主义方面的目标能够对俄罗斯军队的改革方案起到补充的作用或是与之相吻合时，实现这些目标的机会就会大得多。而俄罗斯对与自己改革的需要背道而驰的美国要求则可能会置若罔闻。鉴于此，美国必须通过一项切实有力的两军交流方案，作为一个伙伴参加并协助俄罗斯军队的改革。

这种协助有时可以采取提供物质援助的形式。比如，俄罗斯的一些核导弹部队和其他军兵种的部队解散后，美国曾协助解决复员的俄罗斯军官的住房。有时可以采取与俄罗斯分享美国解决过去或现在面临的改革问题时的经验和做法的形式，如从义务兵制改为志愿兵制，关闭不需要的军事基地或管理承包合同模式的国防工业。最有价值的是开展联合演习及其他联合行动。双方军队一则可以通过这类活动受益，二则可以为今后协同作战、以维护共同利益的前景做好准备。对俄罗斯军方来说，美俄之间的合作是对外关系的核心。

俄罗斯的对外军事交往及北约的重要性

俄罗斯军队与外部世界的联系也会逐渐影响俄罗斯的安全观。而美俄军事关系是俄罗斯最重要的对外纽带。我们在前面已敦促大力丰富美俄军事关系的内容。然而除了美俄双边关系外,俄罗斯的安全政策制定者面临一个难题:"我们属于哪个俱乐部呢?"在经济领域,叶利钦政府把参加工业化7国作为一个首要目标,因为这意味着俄罗斯被接纳为"正常的"工业化国家的行列。

在安全领域,俄罗斯也在寻求自己的定位。不过在它看来,前景并不像经济领域那样乐观。华沙条约已经解散,苏联分裂成15个国家,而独联体并没有赢得其成员的强烈效忠。欧洲的欧安会缺少一支安全臂膀,也没有给予俄罗斯发挥独特作用的机会。于是莫斯科、其他独联体国家和西方的目光不约而同转到了北约上面。北约受到关注是理所应当的,因为它是欧洲的主要安全机构,同时还是世界上最大的多国军事组织。而俄罗斯军队又是世界上最庞大、装备最精良的军队之一。

然而北约的扩大引发了一场俄罗斯在安全意义上的危机。俄罗斯的外交决策者大多认为,北约的扩大可以说标志着冷战后第一阶段的结束和第二阶段的开始。随着欧洲的主要安全"俱乐部"开始吸收新成员并增加其影响,俄罗斯越来越对自己被排斥在这一俱乐部之外感到痛苦。俄罗斯与北约的摩擦不仅使人看到"魏玛俄罗斯"的危险,而且还认识到预防性防御在消除这种危险方面的作用。

北约的未来

俄罗斯与北约的关系同北约自身的演变密不可分。因此,

从预防性防御的角度审视欧洲的安全以及北约与俄罗斯关系必须首先从北约自身入手。[9]北约在冷战后的欧洲起着至关重要的作用。有人认为,既然当初北约抵御华沙条约组织进攻的目的已经达到,它现在应该解散。这种观点在俄罗斯尤其流行。

我们强烈反对这种观点。恰恰相反,北约为最终实现马歇尔对一个自由、和平和繁荣的统一欧洲的设想提供了主要的安全框架。北约把美国牢牢地系在欧洲。这符合欧洲和美国的利益。北约又是世界上唯一的一支召之即来的多国常备军事力量。它在打败伊拉克萨达姆的"沙漠风暴"行动中和在巴尔干半岛建立一支维和部队中发挥了关键的作用。北约成员国的军队现在正在学会如何彼此配合,而不是彼此为敌。北约因而对其现在和未来的成员起着一种稳定的作用,避免了欧洲国家在防务上自顾自。北约体现了其成员国的共同价值观和利益。

作为一项原则,北约的成员国名单从来没有截止过,将来也不应截止。扩大北约固然不无好处,但也孕育着风险和代价。吸收新成员是一件大事,不能敷衍了事,走过场。美国参议院批准接纳波兰、匈牙利和捷克共和国为北约成员时,认识到不这样做会损害美国的声誉及它在欧洲的地位。参议院就北约扩大问题进行激烈的辩论时,有人对扩大北约的风险和代价做了非常悲观的估计。即便是最悲观的估计也不足以成为损害美国利益的理由。但北约在为适应冷战后的世界迈出下一步前,应事先深入研究这些步骤并就此展开公开辩论。还应在两党和国际社会的支持下确立一条目标明确的路线。

接纳新成员不是北约针对新的安全形势作出的唯一调整,甚至称不上是最重要的调整。北约现在面临一个更重大的问题:它存在的意义何在?实际上北约存在的意义有三个,而不是一个。头两个是军事性的,后一个政治军事兼而有之。第一个

用途,当年也是火烧眉毛的任务,是守卫疆土。这载于北约宪章中的第5条。该条宣布,对任何一个成员的攻击"将被视为对所有成员的攻击"。第二个用途源自第5条和第4条。这一条规定了利用事先商定好的指挥系统和协同作战的经验迅速部署所有成员国的部队的机制,既可以动员这些部队保护欧洲内北约成员国的共同利益,如在波黑部署的维和部队;也可以在欧洲外部署,如1991年打败伊拉克的以美国为首的联军吸收了北约成员的部队,并借用了北约的合作经验。第三个用途是北约将其成员国团结在一起的历史作用,鼓励它们和平解决争端,推动它们彼此合作,而不是彼此对抗,并增加对民主价值和机构的尊敬。

昔日北约偏重前两个军事用途。现在正在根据欧洲变化的安全形势及北约成员国加强其综合军事能力的需要作出调整。第一个用途——守卫疆土——已经消失。第二个用途——所有成员国为了共同利益协同作战——变得越来越重要。

北约必须据此调整其军事战略。在这一历史时期,北约成员国面临的头号威胁不是领土有可能受到侵犯,而是它们的集体利益受到挑战,哪怕这些利益超出北约的领土范围。鉴于以上的威胁,北约需要关注预防可怕的冲突,恢复并维护和平,预防区域冲突,制止大规模毁灭性武器的扩散,确保像石油这样的关键资源的供应不致中断,并有力地对诸如恐怖主义的跨界威胁作出反应。在冷战后的时代,北约首要的战略和军事用途是为迅速结成军事上强大的"自愿联盟"、在北约领土以外的地方显示武力提供一种机制。北约将在"北约以外"显示武力的部队称为联合特遣部队。在冷战后的时代里,逐渐将重点从防御成员国的领土转移到捍卫北约领土以外的共同利益是北约面临的一项战略性任务。

北约军事使命的转移并没有取代它守卫疆土的职责。根据北约条约的第5条,保卫其成员国的领土仍然是北约各国庄严承诺的义务。从军事角度看,在现代战争的条件下,适于联合特遣部队的机动灵活的部队和指挥系统同样适用于保卫疆土。问题是北约的领土,包括新加入的成员国的领土,今天并没有受到威胁,在可预见的将来也不太可能受到威胁。俄罗斯也好,其他国家也好,都无意,也没有潜在的军事能力威胁北约。由于不存在迫在眉睫的威胁,美国和其他盟国的公众不会继续支持一个似乎只关注并不存在的威胁、而不是当今安全问题的一个联盟,无论它扩大与否。

战略重心从守卫疆土转移到显示武力同样不会取代北约发挥的重要的政治军事作用:培育其成员之间的友好关系;推动成员国军队之间的合作而不是对抗;培养民主和自由市场的价值观;鼓励法治;建立文职政府对军队的控制。以上职能在北约的下一个历史阶段应该受到高度重视。

北约使命的重心从守卫疆土转移到联军作战对北约与俄罗斯的关系产生了两大影响。第一,既然现在已不存在守卫疆土的问题,北约显然没有在欧洲大陆划分新的敌我界限,也没有以俄罗斯为敌。第二,既然北约组织的"自愿联盟"会有部分的、而不一定是全部的北约成员参加,而且一般来说还将包括来自和平伙伴关系机制(如波黑的维和部队)的非北约成员国,那么在新的北约中正式成员与伙伴关系成员之间的差别意义已不是很大。尤其是完全可以期待,也应当期待俄罗斯会成为今后盟国行动的一个伙伴,就像在波黑那样。

进一步扩大北约?

作为一项原则,北约应当不加例外地对所有和平伙伴关系

的成员开放,只要它们达到了加入北约的严格军事标准。但在已被接纳的波兰、匈牙利和捷克充分能够履行自己的成员责任,并与其他北约成员融为一体之前,不应再决定接纳新成员。北约进一步扩大之前需要做一下"深呼吸"。这并不仅仅是为了使北约有更多的时间改善与俄罗斯的关系。它甚至算不上一条主要的理由。"深呼吸"之所以有必要,是因为在一个内临急剧变动、外临巴尔干半岛的新挑战,外加吸收波兰、匈牙利和捷克三国的时期,需要确保北约的军事能力不受损害。过快地增加新成员对北约有害而无益。

因此,旨在实现非北约成员国稳定的其他形式的安全关系和结构至关重要,需要受到更大的重视,尤其是和平伙伴关系机制。

北约—俄罗斯关系之一:加强和平伙伴关系

1995 年时,我们曾提出,北约的和平伙伴关系机制是它对东边国家奉行的政策的最好基础。今天我们仍持这一看法。不过从实际军事意义上讲,落实和平伙伴关系的潜力依然没有完全发挥出来。对绝大多数前华沙条约成员国和前苏联加盟共和国来说,甚至对俄罗斯,或者说尤其对俄罗斯来说,和平伙伴关系可以也应该成为它们同西方的最重要的军事纽带。然而 1995 年北约扩大的问题吸引了人们的注意力,和平伙伴关系因而受到忽视。现在迫切需要恢复和平伙伴关系的势头。

恢复和平伙伴关系的目标应当是使该关系在军事意义上尽可能接近北约。伙伴关系的成员国部队应当通过各种活动做好与北约军队在"自愿联盟"中协同行动的准备,如派往波黑的维和部队。平时,应当注意发展和平伙伴关系成员国部队之间的

和平共处，就像德国和法国、或者希腊和土耳其在北约组织内彼此越来越接近一样。

以上即对和平伙伴关系的设想。它既是尚未实现的最初设想，又是对未来的设想。为了实现这一设想，需要作出多方面的努力。和平伙伴关系经费拮据，人手短缺。包括美国在内的北约国家应当看到，大多数和平伙伴关系的成员国，包括俄罗斯，国防预算捉襟见肘。除了参加和平伙伴关系内的演习和其他活动外，还有其他急需用钱的国防项目，美国和北约在财政上予以帮助非常重要。和平伙伴关系成员国的联合演习及其他军队之间的活动重点应当转移，从早期的维和及人道主义援助发展为真正的协同作战。和平伙伴关系成员国的职业军人参加的正是这类活动。此外，伙伴关系的活动除演习、联合训练和讨论战术和理论外，还应包括探讨如何对付新出现的问题，如扩散、恐怖主义和其他跨界安全问题。

应当鼓励俄罗斯军队不仅参加和平伙伴关系机制，而且在其中发挥主导作用。这对俄罗斯来说至关重要。毕竟俄罗斯周围的国家都在和平伙伴关系下展开军队之间的交流与合作。波罗的海国家组建了一个多国营，称之为波罗的海营。此外，还有一个由中亚三国(乌兹别克斯坦、哈萨克斯坦和吉尔吉斯斯坦)组建的中亚维和营和波兰—乌克兰营。倒退回去10年，这一切简直无法想象。和平伙伴关系通过这些纽带使从前苏联分离出去的国家走到了一起，从而为避免在前苏联境内出现新的“波黑”作出了贡献。可是俄罗斯很少参加这些活动，即使参加也是勉强得很，而且也没有主动发展与昔日华沙条约盟国军队的关系。参加和平伙伴关系的活动符合俄罗斯自身的利益，置身于外则不符合它的利益。

北约—俄罗斯关系之二:落实北约—俄罗斯基础文件

落实北约—俄罗斯基础文件为推动北约与俄罗斯的关系提供了又一条途径。执行基础文件中的政治条款需要双方采取负责的行动。迄今为止,常设理事会与其说是推动北约与俄罗斯开展实际合作的催化剂,还不如说是一个外交辩论俱乐部。该理事会成立于佩里和格拉切夫就波黑问题举行的会谈之后,因俄罗斯抗议扩大北约蒙上了一层阴影。不过执行基础文件的军事条款困难少一些,而且可以给双方带来短期和长期的极大好处。不仅如此,军事条款实际上已经在波黑得到了执行。执行基础文件军事条款的目的应当是根据北约和俄罗斯分遣队在波黑合作的模式建立各国军队之间的关系。就处理共同关心的现实问题展开实际合作比开会或成立什么委员会更有价值。军队之间的合作促进了相互的了解和感情,消除了往日的隔阂和仇恨,从而改变人们的态度。军队之间的合作还使关键的成员——俄罗斯军队和北约各国的军队——加入到建立欧亚大陆新安全秩序的过程中来。

为了扩大和加深北约与俄罗斯军队在波黑建立的合作关系,使之形成一种制度并持之以恒,需要采取下列步骤:[10]

——向北约的主要总部,尤其是联合特遣队的核心计划部门,派遣俄罗斯军官。这批驻外的俄罗斯军官的费用由北约与俄罗斯政府分担;

——北约依照对等原则向对应的俄罗斯总部派驻联络官;

——继续参照波黑模式推动俄罗斯参加联合特遣部队的活动;

——在加快削减核武器、确保核武器的安全、反扩散和制定应急计划等领域加深合作；

——俄罗斯与北约在共同关心的新领域内展开合作，包括反恐怖主义、打击贩毒及欧洲以外的形形色色的国际安全问题；

——协调向俄罗斯军队改革提供的援助，并借用西方国家的经验与做法；

——着手与俄罗斯一道加强欧安会在解决区域冲突方面的能力，如诺戈诺—卡拉巴赫争端；

——在互利的领域加强与俄罗斯国防工业的联系，确保对俄罗斯销售给中欧和东欧国家的武器和零配件采取“开放”政策；

——鼓励俄罗斯更积极地参加和平伙伴关系机制。北约为此将帮助俄罗斯支付它参加和平伙伴关系的演习和其他活动的一部分费用。

北约与其他非成员国的关系

俄罗斯探索一项新安全方针对美国来说是最大的不祥之兆。与此同时，类似的情形遍及前苏联境内。从中亚到盛产石油的里海沿岸，从巴尔干半岛到波罗的海，这一地区摆脱了冷战的数十个国家正在重新审视自己安全上的需要并建设自己的军队。在这样一个变动的时局中，美国有着极好的机会塑造合作关系，实现欧亚大陆的稳定。和平伙伴关系的 27 个成员国中，只有 3 个被接纳进入北约。必须找到办法解决其他 24 个成员国的安全问题。

通过双边渠道及和平伙伴关系机制，美国与东欧各国和前苏联加盟共和国建立安全关系的努力已经开花结果。例如，乌克兰放弃核武器在很大程度上要归功于美国通过一项有力的防

卫合作计划和提供援助使它认识到,发展密切的友好关系比拥有核武器更能保障自己未来的安全。乌克兰现在正在发展与北约的特殊关系。作为欧洲的一个大国,乌克兰此举理所当然。[11]

冷战刚结束时,人们对前苏联阵营国家的前途揣度纷纷。然而出乎他们意料的是,这些国家今天彼此相安无事。其中的大多数国家都希望通过与美国和它的主要盟国结成伙伴关系奠定未来的安全结构,并在国内推行军事改革,将军队置于文职政府控制之下。美国在这方面的努力可以说是事半而功倍。

但是美国可以也应该作出更大的努力。在前苏联阵营内的其他国家推行预防性防御战略的潜在好处与在俄罗斯一样,远远没有发挥出来。欧亚大陆上的绝大多数新国家的安全问题需要在扩大北约范围之外予以解决。同在俄罗斯的经验一样,可以通过开展军队间的合作这一关键机制实现没有被纳入北约的东方各国和地区的稳定。北约开展军队间合作的主要机制是和平伙伴关系。对和平伙伴关系的"创新"的重视至少不应少于对北约扩大问题的重视。

和北约—俄罗斯基础文件一样,北约—乌克兰宪章也应得到积极贯彻执行,重点放在实际的军事合作上。北约应继续鼓励并支持和平伙伴关系成员开展区域军事合作,如波罗的海营、中亚维和营和波兰—乌克兰维和混合营。

美国应该加强与和平伙伴关系中不是北约成员的国家之间的军事合作计划。当初发展这种关系极富眼光。然而用于落实合作关系的经费数额不足以体现欧亚大陆对美国的重要性。

结论:预防性防御和北约—俄罗斯关系

若是当初将俄罗斯排除在波黑维和行动之外,极有可能会

进一步助长莫斯科滑向“魏玛俄罗斯”的倾向。波黑和平也许也会因此凶多吉少。预防性防御战略避免了这一结局。美国和俄罗斯的国防部官员通过谈判，就指挥问题达成了双方在军事上和政治上均可接受的安排。俄罗斯于是得以参加多国维和部队。谈判成功本身也是冷战后初期文职官员与军人结成密切关系的结果。美俄两国军队联合举行的维和演习又进一步扩大了这一成果。美国、俄罗斯、其他北约国家及非北约成员的分遣队在波黑并肩维持和平已经进入第三个年头了。波黑维和行动正在进一步增加各方的信任和信心。

发展军队间的关系构成预防性防御的一个强有力的手段。令人头痛的政治难题有时当作实际的军事问题处理即可迎刃而解。共同参加维和行动的经历消除了对冷战的记忆，而且还使最重要的机构加入到建立冷战后安全体系及确立俄罗斯在其中的位置的过程中来。

与俄罗斯的防卫合作应该既是双边的，又是多边的。尤其重要的一点是执行北约—俄罗斯成立法的军事条款及俄罗斯参加和平伙伴关系机制。这类活动的目的应当是扩大和加深从波黑维和行动开始的实际合作，将其形成一种制度并长期坚持下去。为此美国和北约，尤其是美国国防部，需要作出加倍的努力并增加经费。由此得到的回报是有一个长期与美国结成安全伙伴的俄罗斯。

历史学家克雷格在叙述德国魏玛共和国失去的机会时写道：

> （第一次世界大战后）俄国和意大利的独裁政权在巩固自己权力的同时，德国却在进行一场试验，看能否在本国实行民主共和国制度。经过15年的摸索和危机后，这场试验以失败告终。由此产生的最严重的后果是第二次世界大战

和数百万男女老幼的丧生。倘若冥冥中有一位好心的精灵能让德国及周围邻国的人民对40年代将要发生的惨剧窥豹一斑的话,很难想象他们不会作出最大的牺牲去保护魏玛共和国。可惜现实世界中没有人能窥见未来。每当德国共和国最需要朋友和支持者的时候,响应者却寥寥无几。⑫

不过这一回我们有历史为鉴,如果我们有足够的智慧汲取历史教训的话。俄罗斯越来越倾向于奉行一项融入国际社会的外交政策,虽然步子还不稳,但它此时迫切需要得到国际上的"朋友和同情者"的支持。克雷格对第一次世界大战后国际社会没有给予这种支持叹息不已。美国现在处于独一无二的地位,既可以是俄罗斯的一个重要的支持者,又可以是最大的受益人之一,只要俄罗斯能够继续沿着使自己成为国际社会的普通一员的道路走下去的话。

注释

① 佩里动用国家空中指挥中心的飞机之前,曾指令卡特研究这批飞机有可能派上用场的各种情形,包括可能性极小,但始终不敢忽视的核战争,或恐怖分子对华盛顿发动一场毁灭性袭击。卡特汇报说,即使国防部长乘空指中心的一架飞机外出旅行,该中心至少还剩下一架飞机随时可供总统或他的继任人使用。

② 1993年,副助理国防部长克鲁策尔对和平伙伴关系及其落实有过精辟的论述。1995年,他不幸在波黑的一次事故中丧生。

③ 国防部长佩里在华盛顿大学国际问题论坛上的演讲,1994年3月14日。

④ 患有多疑症的并不只是俄罗斯人。俄军抵达美国,参加在堪萨斯州举行的军事演习时,美国的"民兵组织"在它们的因特网址上散布消息说,演习预示着联合国要接管美军。

⑤ 从海德公园沿着公路往上走不远是专门培养高级厨师的美国烹调学院所在地,也是美国的另一个"CIA"(CIA是美国中央情报局的英文缩

写，美国烹调学院的英文缩写恰好也是 CIA。——译者注）。这家 CIA 主动提议由它负责高峰会议的餐饮。克林顿和叶利钦及其随从人员中午在餐桌前就座后，侍者端上了一道道精心烹制的珍馔佳肴。可这些菜的量少得可怜，盛在专供宴会用的大盘子里只有那么一点点。叶利钦抱怨说，一个人吃这点东西非饿死不可。他问有没有面包，就是俄罗斯那种烤得焦黄的面包。CIA 的人回答说，没有这种面包，但他们会很快上点别的代替面包。时间一分一分地过去了，饥肠辘辘的叶利钦东张西望。好容易才等到侍者给他端上一个盘子，里面盛着 3 小片刚刚烤好的精致饼干。叶利钦露出不屑的神情，把盘子推到一边。几天后，他心脏病发作。那一年他心脏病数次发作。

⑥ 舍夫佐夫自己在《俄罗斯与北约在波黑的合作：未来的基础?》一文中叙述了这些事件。载于《北约评论》，第 17—21 页，1997 年 3 月。

⑦《纽约时报》，第 1 页，1996 年 11 月 12 日。

⑧ 我俩称它为北约—俄罗斯磋商机制。后来它改为“常设理事会”。

⑨ 我们对北约未来的探讨吸收了科伊特·布莱克、艾什顿·卡特、沃伦·克里斯托弗、戴维·汉堡和威廉姆·佩里的不少观点。载于《马德里后的北约》，斯坦福—哈佛大学预防性防御项目报告，第 1 卷第 1 号，1998 年。

⑩ 沙利卡什维利与伊丽莎白·舍伍德—兰德尔在合写的《北约—俄罗斯关系》一文中提出了类似的建议。载于斯坦福—哈佛大学预防性防御项目报告，第 1 卷第 5 号，即将出版。

⑪ 参看艾什顿·卡特、史蒂文·米勒和伊丽莎白·舍伍德—兰德尔合写的《履行诺言：在乌克兰与北约之间建立持久安全伙伴关系》一文。载于斯坦福—哈佛大学预防性防御项目报告，第 1 卷第 3 号，即将出版。

⑫ 戈登·克雷格著：《1815 年后的欧洲》，第 3 版，霍尔特、莱因哈特和温斯顿出版社 1971 年版，第 554 页。

第二章　蓝宝石行动、纳恩—卢加尔法案及军备控制

中亚大草原上的一个冬日。天刚破晓，美国和哈萨克斯坦的技术人员随一列车队在严密的护送下离开偏僻的乌斯季卡缅诺戈尔斯克城郊区的一个冶炼工厂，直奔附近的机场。车里装着600公斤可以用于制造核弹的高度浓缩铀，盛在特制的钢罐里。几架巨大的美国空军C－5型运输机等候在机场。太阳冉冉升起时，铲车已将这些钢罐装进飞机的舱内。1994年11月23日上午11点，C－5型运输机从乌斯季卡缅诺戈尔斯克腾空而起，飞向美国。①

为了避免中途停降可能会造成环境问题，同时也为了保密，这几架飞机飞过波斯湾和地中海抵达大西洋上空时，由美国空中加油机加油。飞机还在途中时，艾什顿·卡特在一次白宫晚宴上悄悄把卢加尔参议员扯到一边，告诉他只有极少数人知道的绝密的蓝宝石行动已接近尾声。当天晚些时候，卡特又打电话把这个好消息通知了纳恩参议员。他们均感到，这一行动非常及时。中央情报局认为，伊朗的特工人员正在打乌斯季卡缅诺戈尔斯克这批铀的主意。倘若这批铀落到伊朗手里，它将意味着核材料马上扩散到一个敌视美国的政权和它在中东的几个邻国那里。刚刚从哈萨克斯坦运出的这批浓缩铀足够制造出60颗原子弹，每一颗的威力都相当于当年毁灭广岛和长崎的原子弹。伊朗、朝鲜、伊拉克和利比亚几国梦寐以求想得到原子弹，

这批铀满足它们绰绰有余。而现在这批铀却已被锁在保险柜里了。

这几架 C－5 型运输机一路不停地飞到美国，降落在特拉华州的多佛空军基地上。铀随后被装进“安全保密运输车”内。这些特制的卡车外表看上去与高速公路上跑的大货车相差无几，其实防护极严。车上装有无线电发射机，随时可知它们的准确位置。此外还有其他的安全防范装置。谁要是想劫车或偷窃的话，死不了也得被电昏电麻。

安全保密运输车队在伪装成普通车辆的押送车的护送下驶到田纳西州的橡树岭国家实验室所在地。这批来自哈萨克斯坦的铀随后被装进橡树岭禁区内戒备森严的地下库里。曾为第一颗原子弹提炼铀的曼哈顿项目工厂就位于此地。这时距这批铀离开哈萨克斯坦仅 40 个小时。②

按华盛顿的标准来衡量，蓝宝石行动的保密措施相当成功。新闻媒体听到风声时，这批铀已快入库了。蓝宝石行动是纳恩—卢加尔法案下为减少“前苏联境内可能失控的核弹”造成的威胁而采取的第一项重大举措。连续几个月，蓝宝石行动被捂得严严实实。其实蓝宝石行动不过是众多举措中的一个。有些行动至今仍不为人所知。

纳恩—卢加尔法案作出的主要贡献不仅仅是它提供了数百万美元资助蓝宝石行动，并补偿了哈萨克斯坦的这批铀。蓝宝石行动也不奇在它的神秘，或计划与实施多么天衣无缝，或哈萨克斯坦官员居然能与脾气乖戾的华盛顿官僚合作。

纳恩—卢加尔法案奇就奇在前苏共哈萨克第一书记、苏联解体后哈萨克首任总统纳扎尔巴耶夫得知他新独立的国家领土上有一大批可用于核弹的浓缩铀后，马上给地球另一端的美国总统打电话，请美国把它们运到安全的地方严加保护。

纳扎尔巴耶夫的请求具有历史意义,但绝不是一种历史的偶然。他给美国总统打的这个电话证明了他决心推动新独立的哈萨克斯坦与西方结成密切关系,也反映了他对美国善意的合作愿望的信任。美国通过纳恩—卢加尔法案推行预防性防御战略赢得了纳扎尔巴耶夫的信任,也赢得了他的这个电话,因此才有了蓝宝石行动。几个月里,美国和冷战时期的敌人在俄罗斯、乌克兰和白俄罗斯的原野上展开了数十项合作项目,内容是销毁或确保冷战遗留下来的致命武器的安全。此前,哈萨克斯坦已经感受到了美国的真诚。纳扎尔巴耶夫手下的官员熟悉美国方面的对应官员,知道遇事该找谁,能得到美国什么样的帮助。我们没有辜负他们的信任。通过蓝宝石行动,这批铀被存放到了安全的地方。

获悉蓝宝石行动顺利结束后,我们十分欣喜,于当天上午在五角大楼召开了一次记者招待会。佩里、国务卿克里斯托弗和能源部长奥利里在会上介绍了蓝宝石行动的经过,并宣布这一行动已圆满结束。把哈萨克斯坦的这笔横财从中亚移走的费用由国防部垫支。但各方都为蓝宝石行动作出了贡献。五角大楼、能源部、国务院和中央情报局在这次行动中密切配合。俄罗斯和哈萨克斯坦政府从一开始就参加了这次行动。早在苏联时代,莫斯科当局就知道哈萨克境内储存有一批铀。与美国人和哈萨克人一样,他们也极想把这批铀从哈萨克运走。

蓝宝石行动可以说是预防性防御战略在现实中的一次具体运用。这一切还要归功于减少威胁合作法案。减少威胁合作法案是正式名称,但几乎所有人都称它纳恩—卢加尔法案。这两位深谋远虑的参议员在1992年制定了这一法案,授权五角大楼设法确保四分五裂的苏联境内核武库的安全并为此拨款。

根据纳恩—卢加尔法案,美国向哈萨克斯坦派出了军事顾

问。苏联解体时，这批美国顾问已在哈萨克的领土上，协助哈萨克将其军队改造为一支独立的、服从文职政府的军队。纳恩—卢加尔法案下派出的技术人员一直忙于拆除贮存 SS－18 洲际弹道导弹的发射井、地下工事和基地。SS－18 型导弹是苏联最大的洲际导弹。当年里根总统为了抵御这种导弹才想起搞“星球大战”导弹防御计划，打算在这批导弹呼啸飞向美国的各个目标时从外空将其摧毁。谁料今天美国国防部和俄罗斯、哈萨克斯坦的国防部却在地面上携手将这批导弹销毁。

哈萨克斯坦境内还有前苏联的其他大规模毁灭性武器设施。例如，苏联曾在塞米巴拉金斯克试验过核武器。起初是在茫茫草原上空试爆，后来又改为地下试验。美国国防部向塞米巴拉金斯克的医院提供了先进的医疗诊断器材，帮助查明当地人患癌症是否与大气层核爆炸有关。美国国防部还着手填满用于地下核试验的隧道，使其无法再用。在塞米巴拉金斯克从事核试验的核科学家和工程师用纳恩—卢加尔法案提供的研究赠款改为研究新的科学项目，从而可以利用自己的技术专长建设祖国。

哈萨克斯坦还是当年绝密的拜科努尔航天中心所在地。苏联的宇航员和军事卫星就是从这里发射到外空的。佩里早年曾研究过美国间谍卫星拍摄的拜科努尔的照片及遥测到的讯号。许多年后，他与卡特于 1994 年 3 月一同前往哈萨克斯坦，主持纳恩—卢加尔法案项目的启动。两人站在拜科努尔的“质子”空间火箭助推器前，仰头打量这个真家伙，无需再埋头研究照片上的助推器。在纳恩—卢加尔法案的赞助下，哈萨克斯坦正在将位于拜科努尔的部分制造军用火箭的工厂改造为服务于普通商业用途的工厂。位于斯捷普诺戈尔斯克的另一家工厂原先为苏联生产生物战用的炭疽剂。在纳恩—卢加尔法案的资助下，现

在已转成一家药剂厂。

美国国防部的纳恩—卢加尔法案是运用预防性防御战略最出色的一例,而蓝宝石行动又是运用纳恩—卢加尔法案最出色的一例。有史以来可能是最严重、也是最致命的一次"核导弹失控"灾难终于得以避免。

有可能失控的核导弹:苏联核武库遗留下来的致命武器

1991年苏联解体后,遗留下来了大量的核武器、裂变材料、化学武器和生物武器。当时前苏联境内正在经历一场政治和经济的大变革。这场大变革一直延续至今。冷战期间,苏联制造了成千上万枚核武器。同时还浓缩了大量的铀并提炼了大批钚,足以再制造上万枚核武器。苏联拥有几万件化学武器。它违反了1972年签署的生物武器公约,开展了对生物战的研究。该研究方案规模有多大至今仍是个谜。不过叶利钦总统承认确有此事。核武器不仅遍及苏联解体后新独立的15个原加盟共和国中的大部分国家,而且还遍及东欧。苏联宣告结束时,4个新独立的国家领土上贮存着苏联的核武器:俄罗斯、乌克兰、哈萨克斯坦和白俄罗斯。

这笔致命的横财哪怕只有微不足道的一丁点被盗,或被转手卖给他人的话,伊拉克、伊朗、朝鲜或其他渴望成为核大国的国家的愿望就可以梦想成真。人们最担心的事就有可能发生。天晓得搞到这些毁灭性武器的恐怖分子、极端政治派别、抗命的军队或宗教团体会干出什么事来!

不论苏联核指挥和控制系统设计得多么合理,也不论这一系统在过去半个世纪里如何万无一失——苏联上万枚核导弹显

然从未丢过一枚，归根结底这还是一套为正常年代设计的由人操纵的系统。和美国一样，该系统的运转离不开一种社会秩序。数万名军人和文职人员在布满苏联全境的数百个庞大的核武器设施里尽职。然而在社会大动荡期间，期待他们始终会尽职下去是不现实的。虽然有各种技术上的保障措施，而且大多数操纵核武器的军人和文职人员具有强烈的责任感，这批有可能失控的核武器从 1991 年起一直到今天给美国和世界造成了潜在的“甲类”威胁。我们这样讲绝不是想羞辱看管这些武器的人员。③

纳恩—卢加尔法案的诞生

早在苏联解体，俄罗斯、乌克兰、哈萨克斯坦和白俄罗斯诞生为新的国家之前，纳恩和卢加尔参议员就为核导弹有可能失控的问题忧心忡忡。④多年来，纳恩参议员一直担心在一场冷战危机中，美国和苏联之间会因意外爆发一场核大战。身为参议院军事委员会主席，纳恩始终敦促双方谈判达成军备控制协定，以增加核对峙的稳定性。他与参议员沃纳率先提议，在华盛顿和莫斯科分别建立减少核风险中心，以改善通讯，避免造成可能引发核大战的误解。80 年代末时，戈尔巴乔夫结束了冷战。爆发危机的可能已不存在。然而苏联 1991 年 8 月的政变引起人们对其他问题的关切。1991 年 8 月，纳恩参议员访问了莫斯科，会晤了刚被解除软禁的苏联领导人戈尔巴乔夫。纳恩离开苏联时忧心如焚。政变期间什么人控制了核武库？如果政变导致苏军的分裂，一部分人支持戈尔巴乔夫，一部分人站在政变者一边，会有什么后果？苏联若是陷入大动荡和混乱怎么办？

纳恩返回华盛顿后，发现卢加尔参议员和他有同感。于是

两人开始思考怎样才能限制核武器可能失控的风险。

1991年11月19日,位于纽约的卡内基公司的总裁汉堡邀请我俩和在布鲁金斯学会的同事斯坦布鲁纳到纳恩的办公室一晤。汉堡善于在适当的时候把合适的人叫到一起研究解决合适的问题,以达到集思广益、步调一致的目的。卡内基公司是一个致力于促进和平与教育的基金会。通过该基金会,汉堡和他的同事简·韦尔斯多年来一直支持美苏两国的学者和官员展开相互交流和讨论,即使是冷战期间风云最险恶的时候也不例外。我俩多次出席过卡内基主办的会议,因此常与纳恩和卢加尔参议员见面。

当时我俩都不是政府官员。佩里领导了斯坦福大学的一个研究小组,卡特负责哈佛大学的一个研究班子。佩里小组一直在研究苏联庞大的军工企业集团以及一旦冷战结束后,该集团带动苏联落后的经济复苏的机会和可能性。卡特小组刚刚结束了一项对苏联核武库的研究。[5]这项研究预言,苏联的解体会造成原子时代最大的扩散威胁,并为制止这一威胁提出了一种新形式的"军备控制":美苏这两个冷战时期的对手联手对付这一威胁。卡特向两位参议员介绍了哈佛大学的研究成果,没想到纳恩和卢加尔参议员及其助手也在研究类似的课题。散会后,卡特和两位参议员的助手留下来参与起草后来的纳恩—卢加尔法案。

两天后,纳恩和卢加尔召集一批两党参议员共进工作早餐。卡特再次作了介绍,强调了一旦苏联解体,它控制的核导弹有可能失控的危险。纳恩和卢加尔请在座的其他参议员支持一项法案,授权五角大楼拨款向苏联提供援助,以避免前苏联的核导弹"失控"的危险。在随后的讨论中,他俩争取到了在座参议员的支持。不过并非所有答应支持的参议员都是出于同一考虑(纳

恩要卡特绝对保密，能够目睹民主政治中讨价还价交易的圈外人并不多）。

1991年11月28日，距在卢加尔参议员办公室起草法案仅9天，纳恩—卢加尔对年度国防预算提出的修正案以86票对8票在参议院获得通过。阿斯平在众议院也争取到了必要的支持。该修正案此后不久即在众议院口头表决通过。

纳恩—卢加尔法案生效后，我俩和纳恩、卢加尔、沃纳和宾加曼4位参议员，外加汉堡和他的助手于1992年3月赴前苏联实地考察。那时苏联已经不复存在，我们前往的国家是新独立的俄罗斯和乌克兰。这些新独立国家的领导人急切想会晤纳恩和卢加尔参议员，更多地了解以他俩的名字命名的法案的情况。没过多久，这两位参议员的名字便在前苏联境内星罗棋布的大规模毁灭性武器设施内传开了。

在五角大楼内贯彻纳恩—卢加尔法案

一年后，我俩均去国防部任职。佩里任国防部副部长（1994年2月任部长），卡特任助理国防部长，专管纳恩—卢加尔法案。由于当初亲身经历了这一法案的制定，我俩决心实现两位参议员的设想。

说起来容易做起来难。卡特接管的部门负责贯彻纳恩—卢加尔法案，可它的结构还是旧的一套。下属的部门中一个负责瞄准苏联境内的目标，一个曾与苏联谈判过军备控制协定。可没有一个人*协助过*苏联。因此，需要为纳恩—卢加尔法案建立起一套全新的班子。

新班子里的关键人物是格洛里亚、苏珊、劳拉，还有主管前苏联地区政策的伊丽莎白。她们着手制定目标，并在这几个新

独立的国家里物色可以列为纳恩—卢加尔项目工作伙伴的设施和官员。4个人访问了前苏联不下几十次,而且常常是在十分艰苦的条件下前往荒凉偏僻之地。4位官员恰巧又都是妇女,五角大楼并没怎么在意。可前苏联、莫斯科、基辅、明斯克和阿拉木图的将军们起初却不敢相信这几位妇女可以代美国国防部长行事。过了一段时间后他们才相信这是真的。

五角大楼里的这个班子不仅要为纳恩—卢加尔法案制定适当的目标,还要争取得到贮存需要拆除或严加保护的武器的国家进行合作。法案的目标必须符合各方的利益。为此不得不就一些问题举行冗长的谈判。例如,我们在前苏联境内的伙伴不光想在拆除武器方面得到帮助,还渴望为本国人民争得社会救济。仍有人怀疑,美国人想靠牺牲前敌国的安全追求自己的安全。再说,俄罗斯也需要确保军事秘密不被我们窃取。所有这些障碍都有待克服。

不仅如此,从前苏联分裂出去的各国政府对纳恩—卢加尔法案中的法律限制牢骚满腹。法案规定,援助基本上以提供实物为主,而不是以现金为主。这些国家正处在深刻的社会变革中。我们担心,随着经济的萎缩和犯罪率的上升,提供现金会落入私人腰包。五角大楼的法律部门制定了严格的审计和检查制度,生怕我们乱花美国纳税人的钱。一位五角大楼的律师对卡特和他的助手解释说,若真有此事的话,他们后半辈子肯定要在法院里度过了。

五角大楼的采购部门工作程序繁琐,文牍似海,效率极低。难怪它的这些弊端远近闻名。过去它从加州购买飞机或从麻省购买电脑尚显得力不从心,现在竟然要它在前敌国的领土上搞数百万美元的工程项目,如乌克兰的五一城、俄罗斯的恩格斯城和哈萨克斯坦的塞米巴拉金斯克等地。美国的产业界以前从未

涉足过这些地方。由多伊奇和史密斯主管的国防部采购部门负责承包合同及项目工程等事项。他俩为此不得不另起炉灶，专门为承包纳恩—卢加尔法案下的项目建立了一套新制度，并启用了一批乐于做从前不可能做到的事的人。

执行纳恩—卢加尔法案有时还会遇到来自国会的阻力。许多参议员和众议员一听说向前敌人苏联提供援助，尤其是向操纵核武器的导弹部队提供援助，惊讶不已。不过经过解释后，大多数议员认识到，纳恩—卢加尔法案对美国的安全和合作国家的利益都有好处，于是对该法案表示支持。虽然许多议员热心投票支持销毁武器的项目，但仍有一部分议员反对落实该法案不可缺少的社会开支项目。这方面的开支包括为关闭了的基地的军官提供住房，资助得不到订单的兵工厂转产。这两项在五一城和其他地方起了极其重要的作用。最后，有些议员固执地认为，五角大楼只管打仗。它的钱只应用于购买坦克、飞机和军舰上。

我们解释说，纳恩—卢加尔法案是“另一种形式的防御”。它对美国安全作出的贡献至少不亚于国防预算中的任何一项其他开支。鉴于落实这一法案需要与前苏联国家的军队打交道，由五角大楼负责这一法案的实施是适宜的。再说，只有五角大楼和国防工业部门才掌握销毁武器的技术。

最令我们头痛的是，国会内外的许多人好像以为核威胁只是冷战时期的事。既然冷战已经结束，核威胁也会自然消失。加之公众和新闻媒体只注意波黑或海地的局势，不重视前苏联境内的核危险，克服国会和政府内的重重阻力就更难了。

1993 年，我俩一上任即面临当初国会踌躇不决造成的后果。纳恩—卢加尔法案最初没有规定由财政部拨款用于确保前苏联的核武器的安全。它只授权国防部长把五角大楼其他项目的经费转用于执行纳恩—卢加尔法案。轮到五角大楼其他部门

为纳恩—卢加尔法案出钱时,它们对该法案态度之冷漠可想而知。因此,我们的首要任务之一是为纳恩—卢加尔法案争取到国会的拨款,从而无需挤占五角大楼其他部门的经费。我俩就职后提出的第一份国防预算中包括了专门用于纳恩—卢加尔法案的一笔款项。

然而美国政府的其他部门仍然盛行旧日军备控制的老一套体制,很难打破。有些官员习惯了冷战时期像冰川运动般缓慢的军备控制速度,总想组建"跨部门的谈判小组",派它们去外国,而不是派需要在外国具体实施项目的工程师和技术专家。为了排除对这一法案的干扰,不得不给华盛顿其他政府部门和白宫内的善意的"好心人"泼泼冷水,这一过程有时不免得罪一些人。

纳恩—卢加尔法案的成果

从某种意义上说,纳恩—卢加尔法案最初频频受挫证明了纳恩和卢加尔参议员的远见卓识。他们请五角大楼和美国政府的其他部门与俄罗斯、乌克兰、哈萨克斯坦和白俄罗斯一道捐弃半个世纪的前嫌,做从前想都不敢想的事。克林顿总统和戈尔副总统始终支持这项工作并予以关照。有一回克林顿总统甚至与乌克兰总统讨论起有关火箭燃料处理的技术细节。最终我们克服了层层阻力,实现了两位参议员的设想。

截至1998年上半年,纳恩—卢加尔法案共为五角大楼拨款24亿美元,用于削减或控制前苏联境内的大规模毁灭性武器。在该法案的资助下,一共搞了40多个复杂的大型工程项目,旨在确保冷战时期遗留下来的致命武器及其设施的安全,或销毁这类武器,或将兵工厂转产。4800多枚瞄准美国的核导弹被销

毁。除俄罗斯一家外，前苏联国家均不再拥有核武器，从而避免了原子时代一场潜在的空前规模的核扩散。由于乌克兰和哈萨克斯坦地处欧洲和亚洲要地，这两国的核扩散会给欧亚大陆和全球不扩散制度造成灾难性的后果。白俄罗斯奉行改革政策的首届政府率先接受了大部分的纳恩—卢加尔法案项目。结果它境内的核武器很快全部被运走。后来的事态发展表明，纳恩—卢加尔法案在白俄罗斯迅速见成效是多么及时。白俄罗斯现任总统卢卡申科反复无常，独断专行。他的政府渴望回到苏联时代，包括在白俄罗斯领土上部署核武器。尽管常规军备控制谈判连续5年陷入僵局，俄罗斯的核武器继续受到削减。倘若没有纳恩—卢加尔法案，核裁军根本不可能有这样的进展。一项保障俄罗斯国防部掌管的武器安全的大型项目已经启动。贮存裂变材料的秘密地点受到保护。蓝宝石行动从乌斯季卡缅诺戈尔斯克偷偷运走的就是这种裂变材料。纳恩—卢加尔法案还设立了一个赠款项目，资助研究武器的科学家改行，把他们的聪明才智转用于民用事业上。

在冷战后的初期阶段，核导弹失控的危险因此得到了控制。老实说，我们当初根本没料到会有如此辉煌的成果。1993年我俩就职时，乌克兰、哈萨克斯坦和白俄罗斯继续沿着非核化道路走下去几乎是不可能的事。俄罗斯似乎也不可能在如此巨大的社会动荡中继续保护并销毁其核武器。前苏联跨越11个时区。怎么可能会没有心怀不满的军官或操纵导弹的人在某时某地出售、转手、偷窃或夺取这些核导弹或核材料呢？每天一早，我俩提着一颗心阅读当天的情报摘要，生怕看到核导弹落入他人之手的消息。不过迄今为止，核导弹一直安然无恙。这在很大程度上要归功于纳恩和卢加尔两位参议员和他们及时提出的具有远见的预防性防御思想。

纳恩—卢加尔法案下一步怎么走?

纳恩—卢加尔法案是成功的。但它若要在冷战后的第二个阶段起到第一个过渡性阶段时的作用的话,就不能停滞不前。俄罗斯的大变革仍在继续。历史表明,像导致苏联解体这样的深远变革有可能会持续数十年之久。令人不安的是,俄罗斯仍然拥有足够制造2.5万至5万枚核武器的钚和4万至8万枚核武器的浓缩铀。何况还有一个无法回避的技术事实:钚的半衰期(同位素钚-239)是2.44万年,浓缩铀的半衰期(铀-235)是7.13亿年。这意味着在今后的漫漫历史长河中,危险会始终存在。如果不能做到常备不懈的话,发生一场灾难的可能性是相当大的。

很不幸,能否作出必要的努力仍属疑问。为了反映时代的变迁,纳恩—卢加尔法案必须"创新",并辅以一种完全不同于往日的军备控制方式。在本章余下的部分里,我们叙述了需要采取的一系列步骤。先从纳恩—卢加尔法案的创新和一个新的军备控制概念谈起。

美国国会必须继续为纳恩—卢加尔法案拨款,而且应当增加拨款。冷战结束后初期,美国国会对该法案踌躇不决。由此产生的后果之一是,本来不乏减少对美国威胁的机会,却常常因为缺少经费而坐失良机。加快落实并扩大现有的项目就可以收到很好的效果。不管美俄军备控制谈判是否会取得新的进展,达成新的协议,纳恩—卢加尔法案可以继续为削减威胁美国的战略武器发挥作用。由于缺少资金,现在根本顾不上解决核威胁其他方面的问题。国会在纳恩—卢加尔法案上的左右摇摆造成的另一不良后果是,该法案项目的负责人开展工作时受到种

种束缚。国会对法案中诸如军转民企业和解决军官住房等开支项目疑虑重重。而这方面的开支对于启动和加快销毁武器的进程十分有益，有时甚至是不可缺少的。五一城的项目就是一个例子。项目负责人顾忌到国会的疑心，不得不在承包合同以及“审计和检查”援助项目上小心谨慎，生怕哪一个项目不慎出纰漏而招致整个法案受到非难。无论在何处花纳税人的钱，都需要有一定的监督保障制度。在外国尤其如此。然而过分强调监督会延缓法案的落实，并造成“军备控制核查”式的猜疑气氛，不利于开展合作。应当为纳恩—卢加尔项目负责人松绑，这既指法律条文的羁绊，也指冷战结束后初期国会举棋未定时滋生出的不少不成文的规定。我们认为，纳恩—卢加尔法案在前5年取得的成果说明，应当扩大项目负责人的自主权。

给项目负责人放权势在必行。纳恩—卢加尔法案若要扩大其规模与内涵，继续成功地运用预防性防御战略的话，就必须调整已有的合作方式，使之与目前变动阶段的俄罗斯现实相适应。纳恩—卢加尔法案启动时正值俄罗斯全面向西方开放，对美国提出的“援助”欣然接受。然而今天俄罗斯领导人的政治背景和经济动机与往日截然不同。美国政府仅凭良好的愿望和坚强的意志或慷慨解囊是不够的。我们面对的是他国，是他人的武器。若想取得成果，就离不开合作。在目前的政治气候下，俄罗斯显然抬高了要价，要求合作项目既要满足美国的需要，也要满足俄罗斯的需要。纳恩—卢加尔法案最关心的是拆除武器和改进安全。这方面的项目花费昂贵。而俄罗斯军方和企业经理，还有武器贮存地点的警卫部队当然更关心自己面临的问题和困难。只有面对这一现实并寻找解决的办法，纳恩—卢加尔法案才能取得新的进展。

迄今为止，纳恩—卢加尔法案在核武器及其运载系统方面

的项目最成功,取得了重大的进展。然而在其他3类大规模毁灭性武器领域——裂变材料、化学武器和生物武器,进展却迟缓得多。"创新"后的纳恩—卢加尔法案需要含有3个具体的技术要素:

纳恩—卢加尔法案需要把处理核武器问题的成功经验运用到裹足不前的保障裂变材料安全领域上。美国制定销毁核武器系统的方案时,得到乌克兰、哈萨克斯坦,甚至还有白俄罗斯的所有参与部门的大力配合。俄罗斯控制核武器及其运载系统的两家机构——国防部和国防工业部(现已并入经济部)——同美国的相应部门建立有效的合作关系。然而极其重要的俄罗斯原子能部却没有。该部负责生产并保障裂变材料的安全,制造或销毁核弹头。原子能部与美国官员打交道时态度要比前两个部门消极得多,结果是浓缩铀和其他裂变材料安全保障领域内的进展甚为缓慢。

现在有一个很好的构想,即把多余的裂变材料长期安全地贮存在俄罗斯,搞一个"裂变材料贮存库"。[6]同时还可以在其他国家,包括美国建立类似的贮存库,存放可用于核弹的裂变材料。不一定非要把这些材料运到新的设施,只需改造现有的设施,使其达到国际安全保障标准即可。纳恩—卢加尔法案在俄罗斯的马亚克就搞了这样一个项目。这些裂变材料一经正式交存后,即成为一个由俄罗斯、美国、欧洲各国、日本,也许还有其他国家组成的国际财团的财产,由它负责管理。贮存库所在地将享受和外交房舍一样的保护,一支国际警卫部队负责贮存库外围的安全。在贮存库内,交存国可以有自己的警卫部队,保护本国核武器设计的秘密。交存国每交1公斤的裂变材料,国际财团即从它出钱设立的一个基金里提取一笔钱给它。将来交存国还可以提取出裂变材料用于经过核准的和平目的,如反应堆

燃料里加入浓缩铀，或把钚掺入“混合氧化物”反应堆燃料。交存国只需退还国际财团当初按每公斤裂变材料付给它的钱。建立一个国际裂变材料贮存库有一石三鸟之效：可以迅速改善裂变材料的安全保障；交存国可以拿到现金；全球不扩散制度可以得到促进。同时，把这类材料作为反应堆燃料使用的长期计划也不会受到干扰。落实贮存库构想需要设立一个拥有几十亿美元的基金会。大部分资金来自美国、西欧和日本。俄罗斯在短期内交给该基金会的钱会微乎其微，而它却可以通过把自己多余的裂变材料存放在安全地方从基金会提取大笔的钱。实际上，这意味着国际财团里出钱最多的国家，包括执行纳恩—卢加尔法案的美国，“收购”俄罗斯可用于制造导弹的危险的多余裂变材料。

纳恩—卢加尔法案还可以是减少化学武器和生物武器危险的有力手段。根据国际协议，俄罗斯必须销毁化学武器。然而销毁化学武器代价昂贵。如果没有纳恩—卢加尔法案的推动，俄罗斯不可能把这项工作尽早地列入日程。此外，俄罗斯还接管了一批化工企业。按其设计，这些企业可以轻而易举地从生产普通化学品转为生产化学战剂。需要为这批企业及其职工找到出路。要么把它们改造为永久性的民用企业，要么彻底把它们拆除。纳恩—卢加尔法案不可能、也不应该担负起销毁前苏联化学武器库的耗资数十亿美元的任务。但它可以与俄罗斯分享或帮助它开发中和化学战剂的技术，建造销毁试点工厂，借此推动俄罗斯着手销毁其化学武器。纳恩—卢加尔法案下已经开始了一个类似的项目，然而经费有限，而且国会对它时冷时热。若要切实销毁俄罗斯从前苏联接管的化学武器的话，就需要为制造化学武器的设施找到新的用途，并安置好在这些设施里工作的科学家的生活。否则这些设施就会重蹈原来国有企业

的覆辙，为了照顾自己找不到其他工作机会的职工而继续运转下去。或者更糟，为想得到核武器的国家效劳。纳恩—卢加尔法案可以资助这些化学武器设施为生产新的安全产品寻找销路。

生物武器的问题更为严重。俄罗斯总统叶利钦已经承认，苏联违反了有关的国际协定,拥有生物战能力以及生物战剂工厂。纳恩—卢加尔法案最近才设计了一批拆除俄罗斯生物战剂设施的项目,将其可怕的生产能力转向和平用途。如果俄罗斯同意这批项目上马的话,就需要增加对纳恩—卢加尔法案的拨款,以落实这些项目。俄罗斯有些官员似乎认为,拥有生物武器仍然有助于加强俄罗斯的军事安全,至少从防御的角度也要研究生物战。除此之外,俄罗斯不肯拆除它的生物战剂工厂还有强烈的经济上求生存的因素。这同化学武器工厂的情况是一样的。美俄两国官员曾就俄罗斯执行它签署的多边和双边协议并将以上工厂开放供检查等问题展开过讨论,但没有取得什么成果。由于俄罗斯在这些会谈中态度顽固,美国的部分议员反对在生物战领域搞纳恩—卢加尔法案项目。其实纳恩—卢加尔法案有可能起到杠杆的作用。它着眼于把细菌战设施改造为和平用途,并帮助原技术人员从事新的科学项目研究,因而直接关系到参与生物战研究人员的切身利益,他们最关心的是能否维持生计。应当更坚定地支持纳恩—卢加尔法案。

若能扩大纳恩—卢加尔法案的规模并大胆增加新的内容，在提供军备控制援助上提出新的建议，保障裂变材料以及化学武器、生物武器的安全，纳恩—卢加尔法案在冷战后的第二个阶段就一定可以像冷战后初期时那样发挥有力的作用。今后推行一项新的纳恩—卢加尔法案必须成为预防性防御的首要目标。

陷入僵局的军备控制

军备控制和纳恩—卢加尔法案一样，需要进入一个新阶段。过去5年里，军备控制领域里没有一点纳恩—卢加尔法案显示出的活力的影子。传统的军备控制谈判陷入僵局。冷战后初期，核军备控制谈判退居二位。此乃形势使然。当时迫切需要应付历史上头一次一个核大国解体后出现的紧急局势。苏联解体后，与前苏联缔结的协议能够得到执行就不错了。签署了第一阶段削减战略武器条约并参与谈判第二阶段削减战略武器条约的苏联政府现在分裂成十几个国家，个个忙于建国事项并弄清自己安全上的需要。它们对面临的政治、经济难题的关注远甚于对军备控制的关注。它们会作出什么样的决定无人知晓。更不能想当然地认为它们一定会作出何种决定。影响它们行动的不再是昔日的两极世界和战略平衡，而是国内政治经济上的需要以及新独立的前苏联国家面临的前所未有的安全难题。在这种形势下，需要的不是更多的文件，而是行动。

随着不稳定因素的增加，牵扯到的利害关系也越来越大。现在的问题已不是一个内部安定的超级大国拥有多少以及什么样的核武器，而是有可能产生数个新核大国，每个凭借其拥有的核武器都称得上是一个超级大国。举例来说，乌克兰独立时，它境内的核武器数量超过了英、法、中三国核武器的总和。不仅如此，这些国家经济上困难重重，政治上动荡不安。它们境内的核武器和裂变材料的安全保障受到威胁。

面对控制核武器的新问题，需要有新的对策。同时，也产生了新的机会。昔日的军备控制谈判已不再是最有效的办法。例如，在乌克兰就采取了3种新的政策性措施。一种是美、乌、俄

之间的三边外交。讨论的问题主要涉及经济而不是战略领域。第二种是在纳恩—卢加尔法案下资助非核化过程。第三种,也是具有根本意义的一种,是制定一项解决乌克兰面临的安全难题的政策。经过美国、尤其是五角大楼做工作;乌克兰的领导人和人民认识到,要朋友不要核武器比要核武器不要朋友更安全。五角大楼为此与乌克兰军队一同开展训练和演习,吸收乌克兰参加在北约的和平伙伴关系以及北约—乌克兰宪章下举行的各种活动,并协助乌克兰国防部把它从苏联继承的常规部队改造成一支能够胜任防御使命的部队。作为冷战结束初期应急措施的这些活动根本用不上传统的军备控制谈判那一套。不过这一过渡时期已经结束。

现在已该回到通过谈判控制军备的途径了,这一回的谈判对手是俄罗斯与美国。军备控制新阶段与美苏军备控制谈判的最后阶段有着本质的不同。若要在新阶段内取得成果,就需要赋予它一些大胆的特征。根据预防性防御的精神,新阶段的军备控制应更加强调防止可能失控的核导弹成为新的威胁,而不是加强核威慑(第一和第二阶段削减战略武器条约的目标)。

新阶段能否开始、何时开始,取决于俄罗斯的杜马是否批准第二阶段削减战略武器条约。截至我们撰写此书时,该条约在杜马能否通过并不清楚。杜马连续 5 年拒绝批准条约。拒绝的诸多理由中,没有哪一条构成主要的理由。杜马里寥寥无几的军备控制专家提出了这样一些问题,如协议中对销毁俄罗斯武器的进度所作的规定以及由此产生的费用问题,美国对反弹道导弹条约应用于导弹防御方面的解释,等等。美国已采取步骤消除俄方专家的关切,尤其是在 1997 年 3 月份的赫尔辛基首脑会议上。美国在赫尔辛基同意把执行第二阶段削减战略武器条约的期限从 2003 年延至 2007 年,这样俄罗斯可以把拆除武器

的费用“分摊”到更长的一段时间内。美俄还就区分用于对付反弹道导弹条约范围外的短程导弹的战区导弹防御系统与对付反弹道导弹条约范围内的战略导弹的国家导弹防御体系达成了一致。

然而俄罗斯杜马的大多数议员认为，第二阶段削减战略武器条约问题成堆，而且是政治性的。该条约是 1990 年至 1993 年期间谈判缔结的。许多俄罗斯人认为，在此期间，苏联及其后的俄罗斯对美国过于迁就。部分议员以北约扩大为例，称美国没有考虑俄罗斯的战略利益。有的议员指出，叶利钦政府和美国政府都想批准该条约。就凭这一条，似乎也不该批准它。

其实俄罗斯自己也想削减它的核力量。而且美国根据有关法律和政策主动把自己的军事力量限制在第一阶段削减战略武器条约的水平上，直到俄罗斯采取相应的削减步骤。尽管如此，俄罗斯的杜马仍然不肯为第二阶段削减战略武器条约放行。简而言之，批准该条约看上去完全符合俄罗斯的国家利益，正像它符合美国的利益一样。叶利钦政府始终坚定不移地争取批准该条约，不过它和美国似乎在促使早日批准第二阶段削减战略武器条约上很难有所作为。

如果第二阶段削减战略武器条约最终获得批准，军备控制领域十年来就会首次展现出一种新的前景。可以继第二阶段削减战略武器条约后再谈判缔结一项新协议，冷战后第一个真正的军备控制协议。这一协议应包括哪些内容呢？

目标：全新型的军备控制

继第二阶段削减战略武器条约后，军备控制新阶段的原则和目标应当与往日有根本的不同。目标侧重点不在如何保持核恐怖平衡上，而在过渡到核恐怖平衡之后的时代。削减核武器

的过程最终应扩大到包括其他的核大国。鉴于美俄两家拥有的核武器仍然远远超过中、法、英三国,理应由美俄迈出下一步。

美国对自己核力量所持的立场应当反映冷战结束后变化了的形势。克林顿政府在1994年五角大楼起草的《核态势审查报告》中指出,冷战结束后,核武器在美国防卫中起的作用比核时代以来任何时期都要小。[7]美国在自己的战略部队问题上不应再囿于冷战时期的旧思维。著名的总体作战计划[8]就是这种旧思维的产物。美国官员已表明,美国的战略力量比第二阶段削减战略武器条约规定的水平再削减一半,也不会影响美国的安全。

俄罗斯基于节省预算的考虑希望削减并精简其战略力量。一项新的协议应当把俄罗斯的这一意愿以法律条文的形式固定下来。从美国的立场出发,协议应解决俄罗斯在看管和控制其整个武库方面给美国造成的安全问题,而不仅仅是它的洲际导弹部队的军事潜力。这一新的重点将对下一个军备控制协议的范围产生几方面的重大影响。

第一,新的协议不应仅仅包括战略武器,而应包括所有的核武器。就部署的战略核武器应当限制在1000枚还是2000枚,或是与此相近的某个数字展开辩论毫无意义。战术核导弹、未部署的弹头及裂变核比战略核导弹多出好多倍,且均有可能成为"失控的核弹"。如果下一个军备控制协议只是照搬第二阶段削减战略武器条约,仅仅削减战略武器数量的话,就会丧失大幅度改善核安全的机会。俄罗斯拥有的非战略性核武器是美国的几倍。这些核武器散布各地,操纵它们的部队人数庞大,很难确保它们的安全。不仅如此,由于俄罗斯继续拥有这批核武器,一些俄罗斯军人因此认为,解决俄罗斯常规部队每况愈下的出路不在于推行军事改革,而在于握有这些核武器。美国在《核态势

研究报告》中得出的结论是：拥有一支 1500 到 2000 枚战术炸弹和潜艇发射的巡航导弹的非战略力量足以满足它自身安全的需要以及对盟国承担的义务。俄罗斯需要的非战略力量总不至于比美国还大好几倍吧？美俄两国还拥有大量未部署的战略和非战略武器。这些武器在核打击中派不上用场，但它们的安全看管和最终销毁仍然是美国关切的问题。

第二，新协议不仅应当包括运载系统并为削减这类系统作出规定，而且还应包括核弹头本身。以往的军备控制条约把重点放在潜艇、导弹及发射井和轰炸机上。因为在冷战条件下，能够核查到的只有这类武器的限制是否得到遵守。美俄之间业已存在的新关系应当使两国可以逐步限制核弹头的数量。这方面的技术已不成问题，不过制定具体实施的程序绝非易事。考虑到将来会有更多的国家参加核军备控制谈判，美俄在这一领域带一个头对双方都有利。

第三，新的协议应争取对用于制造核弹头的裂变材料加以限制，而不仅仅是限制核弹头。限制裂变材料比限制非战略性武器和核弹头更需要技术和操作上的创新。控制裂变材料及核弹头意味着需要为双方的核设施建立一种彼此透明的制度。它远远超出了冷战时期的“从外向里窥视”式的核查手段。前面讲述的裂变材料贮存库也许可以成为协议中的一项内容，同时又为今后涉及裂变材料的多国条约指出一条路。

第四个步骤有时被人称为未来军备控制的一个适当目标，持这种观点的人认为，除了削减核武器的数量外，还应采取步骤“解除核部队的戒备”，从而这些部队无需像冷战时期那样，为了达到最大的威慑效果而随时处于箭在弦上的状态。过去这样做的目的是向另一方清楚无误地表明，谁若发动首次核打击，必然会招致迅速的大规模报复。考虑到现在美俄两国之间的新的政

治关系,可以换一种威胁性较小的威慑姿态。我们认为,就安全而言,具体操作与武器数量的多寡一样重要。

尽管如此,我们认为解除核部队戒备的步骤不应成为第二阶段削减战略武器条约后举行的军备控制谈判的一项内容。原则上这种步骤显然是可取的,但若要把它们当作军备控制的一大特征则需要谨慎行事。具体原因有三。首先,从技术上讲,"解除戒备"通常要对导弹系统和指挥控制程序做微小的改动。如果一项条约规定每一方都采取令另一方满意的解除戒备的步骤,由此需要的透明度水平甚至超过了核查核弹头和裂变材料控制所需的透明程度。例如,美国认为,俄罗斯战略部队最危险的做法是目前俄罗斯将其停泊在港口的核部队置于闻警而动的状态下(为了节省开支,俄罗斯的潜艇现在通常泊在港口)。这些潜艇容易受到想象中的美国首次核打击。很难想象俄罗斯海军怎样才能使美国放心,这些潜射导弹不会很快发射出去,或不会很快恢复至待射的状态。其次,解除戒备步骤一般来说可以逆转,而拆除武器却不会。最后,就解除戒备展开的旷日持久的复杂谈判有可能使谈判人员忽视永久性地拆除武器这一更根本的任务。因此,就目前而言,解除戒备的步骤恐怕最好留给每一方单独去处理,另一方可以予以鼓励。其他的非正式合作方式也很有前途。例如交换通过防空预警雷达和卫星得到的数据,以避免误发警报。美俄已就这一步骤达成协议,目前正在加以落实。

一项含有以上三要素的解决"可能失控的核导弹"安全问题的协议需要广泛的合作和新技术与之配套。而后者又呼唤出台一批由纳恩—卢加尔法案资助的双方执行的项目。

如果军备控制不再有新的进展

前面勾勒出的第二阶段削减战略武器条约后的军备控制前

景十分诱人，目标也很宏大，但它取决于俄罗斯的杜马是否会批准第二阶段削减战略武器条约。假设数月或数年后杜马仍未批准怎么办？这种前景显然不及前面的蓝图宏伟，但现在该是思考一下它的后果的时候了。可以首先设想一下以下的可能：第一阶段削减战略武器条约后的军备控制没有新的进展。双方武库的大小完全取决于每一方的预算和技术趋势，外加合理的自我克制。⑨

俄罗斯的专家和发言人认为，即便是这种情况，俄罗斯照样会削减它的战略核武器。财政上的拮据，加之与美国战略竞争的结束决定了俄罗斯必然会走这条路。其结果是俄罗斯的核武器数量最终会降至第二阶段削减战略武器条约规定的水平(或者大大低于这一水平)，但有构成上的不同。尤其是俄罗斯不大可能把它拥有的所有陆基导弹改为单弹头型。换言之，俄罗斯不大可能“拆除这些导弹的多弹头”。它反而会尽可能长地拥有大量多弹头分导式导弹，延长它们的服役期。这些多弹头导弹能够用多久受到技术因素的制约，特别是俄罗斯的大量这类导弹是在乌克兰制造的。俄罗斯缺乏足够的工业设施维持并制造更多的多弹头分导式导弹。它或许会给在俄罗斯境内造的一种较小的新型洲际弹道导弹(SS－27型)装上多弹头，也许是3枚弹头。这种型号的核导弹将构成俄罗斯战略部队的骨干，外加一支不大的潜艇部队和极小的洲际轰炸机力量。

如果是这种情况，美国明智的做法是继续通过纳恩—卢加尔法案协助俄罗斯削减或销毁其核武器，即使并没有一项军备控制协议规定美国有这样做的义务。

美国在预算上面临的压力要比俄罗斯轻得多，不过它的战略部队仍然会因为缩减军费的缘故受到削减。花在战略武器上

的钱80年代占国防预算总额的10%,如今已降至不足4%。与此同时,国防预算本身也下降了大约40%。今后战略核部队会继续与其他的项目争夺经费,如目前在波黑的维和行动、反扩散活动和实现非核部队现代化的各项方案(见第四章和第六章),以及为确保能够征募到并留住一流的军人而制定的改善军人生活质量的诸方案(见第六章)。

预算上受到压力最小的要数B-52H和B-2型轰炸机。由于这些轰炸机可以在常规战争中发挥重要作用,不管核军备控制怎么发展,也不会裁到它们的头上。三叉戟潜艇部队很有可能会把现有的C-4型导弹完全换成D-5型导弹,从而节省延长C-4型导弹服 役期的昂贵费用。这样美国今后许多年里就无需再研制新型潜射导弹。不过部署这类导弹的三叉戟潜艇总数很有可能会减少,以避免再花钱去更新它们的核反应堆。第二阶段削减战略武器条约规定,所有潜射导弹都要"降至"多弹头分导程度较低的规格。但这一条约未获批准。鉴于双方潜艇部队所占比例很小,很有可能会为了追求潜射导弹更大的摧毁力而牺牲降低多弹头分导能力的做法。

美国的洲际弹道导弹由携带10枚弹头的维持和平者型(MX)导弹和携带3枚弹头的民兵III型导弹组成。根据目前制定的计划,将淘汰维持和平者型导弹。即使第二阶段削减战略武器条约得不到批准,这一计划很有可能照旧会执行。第二阶段削减战略武器条约规定,民兵III型导弹应从携带3枚弹头减至1枚弹头。美国为此已经制定了详尽的计划,不过每枚民兵III式导弹携带3枚弹头的费用其实很小。如果第二阶段削减战略武器条约得不到批准,是否还会降低民兵式导弹的多弹头分导能力还很难说。一个关于美国洲际导弹部队的更大问题是,如果是这种结局,是否还会原封不动地保留它们?保持500

枚民兵 III 型导弹的战力需要更换它们的制导和推进系统，这是一种耗资巨大的选择。鉴于洲际导弹携带的弹头远远少于潜射导弹携带的弹头，有可能会最终淘汰洲际导弹，从而使美国的战略力量从三元降至二元。

如上所述，在第二阶段削减战略武器条约得不到批准的情况下，安全会受到重大的损失。俄罗斯将保留多弹头分导式洲际弹道导弹，虽然这些导弹只携带 3 枚弹头，而不是过去的 6 枚或 10 枚。然而第二阶段削减战略武器条约的一个主要目标就是彻底销毁多弹头分导式导弹的构想。如果放弃第二阶段削减战略武器条约，该条约给美国安全带来的好处也就泡了汤。美国的战略力量将由轰炸机和潜艇导弹部队组成，洲际弹道导弹部队也许会被淘汰掉。美军三合一结构体现出的多一元的好处就会丧失掉。

除了以上损失外，前面提到的第二阶段削减战略武器条约后超级大国构思宏大的军备控制方案的种种好处也会付诸东流。尤其是可能会失去通过军备控制解决有可能失控的核导弹这一关键问题的机会。因此，俄罗斯的杜马若能批准第二阶段削减战略武器条约，并使之生效，那就再好不过了。要么为美俄之间展开另一轮军备控制谈判找到其他的变通办法。不过话说回来，今天的形势比冷战如果继续下去要好多了。冷战如果不结束，双方在战略上的竞争以及无休无止地投资发展战略核武器，只会导致双方的核武库日益膨胀，日趋先进，因而也愈加危险。这种结局当然不可取，但也不是什么天塌地陷的灾难。纳恩—卢加尔法案创造的模式和结构会因此再次受到重视，以保持美俄核关系中的合作和克制精神。还必须为建立一个更具全球性的核军备控制制度另辟蹊径，从而不必再经过美俄另一轮谈判。

自满的危险

80年代中,全世界笼罩在核大战危险的阴云之中。分析家们就减少这一危险的可能性和手段争来吵去,但所有人都同意,这个问题亟待解决。它属于"甲类"威胁,几乎每天新闻媒体都报道有关对付这一威胁的活动。然而冷战结束后,出现了不再居安思危的咄咄怪事。许多人如释重负,觉得由于政治气候的变化,更不可能再打一场核大战。他们好像忘了,技术的变化并没有这么快。从某种意义上说,冷战时期的甲类威胁依然存在,因为毁灭的手段依然存在,前苏联境内的巨变仍在进行。只不过原来需要抑制的迫在眉睫的威胁转为另一种形式的威胁,即"核导弹可能失控"的威胁。实际上许多人认为,动用核武器的可能性非但没有减少,反而还增加了。我们同意这种看法。如果不能"开拓新思路",下大力气制定像纳恩—卢加尔法案这样的合作方案,如果不能给军备控制指出新的明确方向,有关核恐怖的报道就有可能再次出现在报纸的头版头条上。预防性防御战略的任务就是防止它成为头条新闻。

注释

① 在此要感谢国防部长办公室里管理这一项目的杰弗里·斯塔尔、劳拉·霍尔盖特和苏珊·科克及其他仍需匿名的人。他们向我俩追述了这次行动的一些情节。

② 这批铀现在正被用于和平用途,经过处理后卖给了管理核发电站的一些实体。

③ 参看库尔特·坎贝尔、艾什顿·卡特、史蒂文·米勒和查尔斯·兹拉特克合著:《苏联的核裂变:在一个四分五裂的苏联控制核武库》一文。载于哈佛大学肯尼迪政府学院科学与国际关系中心出版的《科学与国际关

系中心国际安全问题研究》第1卷,1991年11月。格雷厄姆·艾利森、艾什顿·卡特、史蒂文·米勒和菲利普·泽利科合著的《合作式非核化:从诺言到行动》一文。载于《科学与国际关系中心国际安全问题研究》第2号,1993年1月。格雷厄姆·艾利森、欧文·小科特、理查德·福尔肯拉思和史蒂文·米勒合著的《避免核无政府状态:限制俄罗斯可能失控的核武器及裂变材料造成的威胁》一文。载于《科学与国际关系中心国际安全问题研究》第12号(麻省理工学院出版社,1996年)。

④ 纳恩和卢加尔参议员在合著的《纳恩—卢加尔倡议:在前苏联开展合作式裁军》一文中详尽地叙述了这段经历。载于《外交文档1992—1993年》(科罗拉多州西景出版社,1995年)第7章。

⑤ 参看坎贝尔、卡特、米勒和兹拉特克合著的《苏联的核裂变》一文。

⑥ 关于建立裂变材料储存地的想法参看阿利森、卡特、米勒和泽利科合著的《合作式非核化》一文。

⑦ 国防部长佩里在亨利·史汀生中心作的题为"确保相互安全"的演说,1994年9月20日。

⑧ 关于这一观点,参看艾什顿·卡特和约翰·多伊奇合著的《不要核武器?现在还为时过早》一文,载于《华尔街日报》A18页,1997年3月4日。

⑨ 还有一种可能性我们在此书中没有提及,即今后几年里美国决定部署国家导弹防御体系,以防止美国本土受到诸如朝鲜和伊朗这样的潜在威胁国的洲际弹道导弹的袭击。为此目的考虑部署的国家导弹防御体系是一种有限的防御,只具有拦截少量来袭导弹的能力。俄罗斯保留的导弹数量远远超过这一体系的拦截能力。因此,俄罗斯若是理解美国这一防御体系的局限性的话,该体系对俄罗斯导弹部队的结构或反弹道导弹条约的内容不应有什么影响。当然,这个问题有可能成为美国和俄罗斯之间谈判的一个课题。如果出现这种情况,它可能构成下一轮军备控制谈判的一项重要内容。不过为了本书的目的,我们未提国家导弹防御体系。

第三章　与一个崛起的中国打交道*

1996年3月7日晚，我与国务卿克里斯托弗和总统的国家安全事务助理莱克在国务院的小会议室会见了中国外交部副部长刘华秋。当时气氛十分紧张。就在这一天，中国人在台湾海峡进行了他们称之为的“导弹试验”①，分别向距台湾北部一港口城市仅18英里处和距南部一港口城市仅20英里处发射了3枚导弹。与此同时，中国人民解放军在台湾海峡沿海集结了15万人，计划今后两周在台湾海峡举行实弹军事演习。中国采取的军事行动距台湾首次总统选举仅有两周，由此引发了一场国际危机。

我们认为，中国领导人对美国在台湾问题上的立场作出了错误的判断，因此希望向刘华秋副外长转达一个清晰无误的信息，并通过他把这一信息迅速传给中国最高领导人。为此，我们决定把事先安排的莱克与刘华秋的会见改为克林顿总统手下主管美国西太平洋安全政策的3位高级助手同时出面会见刘华秋，向他转达一个强硬清晰的口信。

为了显示美国军事上的决心，国防部长参加此次会晤尤其重要。我认为中国领导人的举动造成了一种危险的局面。由于他们对美方政策的误解，这种危险愈加严重。

我同时认为，中国方面会特别重视我在这一问题上的表态，

---

* 本章前半部分所叙内容乃佩里仅代表个人所写，卡特并未参与。

因为许多中国高级官员是我的老熟人。1980 年，我作为国防部副部长率第一个美国军事代表团访问了中华人民共和国，与中国人民解放军建立了两军之间的关系。访华期间，我们参观了中国最先进的国防科研机构、工厂和靶场，包括位于中国西部的导弹靶场。当时接待我们的中方主人是刘华清将军。现在他位居中央军委副主席，实际上是中国级别最高的军事领导人。

后来因与斯坦福大学的关系，我还数次对中国进行了访问，并与刘华清将军和其他中国人民解放军领导人一直保持着联系。通过这几次访问，我还结识了中国的一批高级文官，包括当时任电子工业部部长的江泽民（后来他调任上海市长，1989 年成为中共总书记，1993 年任中国国家主席）。

由于我几次访问过中国，就任国防部长后，我相信可以在本届政府设法与中国政府恢复建设性的接触方面发挥主导作用，包括与中国人民解放军建立两军之间的关系。然而做起来却举步维艰。克林顿竞选总统期间曾批评布什总统对“天安门事件”和中国政府的行为反应不力。一些政府官员，包括我在内认为，若要对中国的走势施加积极的影响，只有与中国保持接触。克林顿就任总统之初，对这种观点自然不以为然。

克林顿担任总统的第二个年头，逐渐接受了与中国保持接触的观点。在克里斯托弗的大力支持下，克林顿同意了我访华的计划。与中国的接触计划分几步走。助理国防部长弗里曼、一位资深的外交官和研究当代中国政治的学者先期访问了中国。他顺利访问归来后，接着便开始为我几个月后的访问做准备。

1994 年 10 月，我以国防部长身份访华。此时克林顿总统任职已近两年。这次访问十分富有成果，双方相处融洽。我见到了中国的国家主席、总理、外交部长及军方所有高级领导人。访

问的一个高潮是安排我在中国国防大学发表对安全问题的演讲,听众中几乎包括了中国的所有高级将领。

我们随后邀请中国国防部长迟浩田回访美国,访问日期定于1995年6月。就在他动身访美的前一周,台湾的李登辉"总统"来到位于纽约州的康乃尔大学,接受授予他的荣誉学位。他在致词中发表了政治色彩浓厚的讲话,激怒了中国的不少人。中国政府指责美国纵容李登辉的发言,损害了"一个中国"的政策,并取消了迟浩田部长的访美之行。1995年底,这场危机似乎已经平息,迟浩田部长再次定于1996年3月底访美。

尽管我打算积极发展与中国军方领导人的建设性接触,可到头来双方三年内只会晤过一次。现在距迟浩田部长来访只有几周时间,又一次危机从天而降。保持接触的计划有可能再次搁浅。我出席与刘华秋副外长的会晤时,内心沮丧之极。不过我倒极想听听刘华秋副外长如何为中国试射导弹的行为辩解。

说话口气要温和……

那天晚上,会谈在国务院朴实无华的小会议室拉开帷幕。我方几个人心情忧闷。中国代表团成员坐在桌子的一侧,美国代表团坐在对面一侧。中方除刘华秋副外长外,还有一位部长助理和一名译员。我方是克里斯托弗国务卿、国家安全事务助理莱克和我本人。此外,靠墙的椅子上还散坐着几个人。双方互致问候后,马上转入正题。克里斯托弗请刘华秋副外长先讲。刘华秋重复了中国政府在试射导弹以及在台湾海峡举行军事演习的立场,坚持说这些不过是"例行演习",我们大可不必担心。依他之见,美国倒应该对台湾的所作所为担忧。至少有一位总统候选人把台湾独立作为竞选的纲领。更有甚者,李登辉"总

统”在国外访问时也在弹同一个调子，尤其是一年前他访问美国时。

刘华秋副外长接着表示，美国应该把注意力放在向台湾销售武器政策的后果上，尤其是布什政府向台湾出售一批 F－16 型飞机的决定上。当时距这批飞机的交货还不到一年。

克里斯托弗国务卿首先详细阐述了美国奉行的“一个中国”政策的基本原则。他指出，这项政策是几十年前美中关系正常化期间制定的。此后的6位美国总统均恪守了这项政策。美国继续遵守它的诺言，即承认只有一个中国，台湾是中国的一部分。但他强调说，中国也必须遵守它的诺言。克里斯托弗表示，举行军事演习和试射导弹是对台湾民主选举的军事恫吓。美国为此担心中国准备使用武力强行实现“一个中国”的目标。他强调说，美国负责安全事务的高级官员一致认为，这种威胁性的军事行动必须停止。克里斯托弗告诉刘华秋，为了表明美方的一致立场，他特别邀请国防部长参加这次会见，以便把这一口信直接转达给中国人民解放军。

此时我接过话题，非常坦率地向刘华秋副外长表达了我的意见，以避免造成误解。我指出，他所谓发射导弹属例行军事演习的说法是难以服人的。我说，“作为一名前炮兵军官，我和中国人民解放军深知‘夹叉射击一个目标’具有的象征意义。作为一名工程技术人员，我晓得一枚导弹的制导系统完全有可能会失灵。刘先生身为高级外交官，不会意识不到导弹误落到台湾岛上会引起的严重后果。”我表示，针对台湾采取的军事行动有可能构成对美国利益的威胁。我提醒刘华秋：“美国有足够的军事能力保卫它在这一地区的重大国家安全利益，而且愿意显示这种能力。”我最后指出，继续导弹试验会酿成一场严重的政治错误。中国自己迟早也会意识到这一点。

刘华秋副外长神情专注地倾听了我的发言。我感觉他事先并不知道试射的导弹距台湾如此之近,也不知道要在我们会晤这一天发射导弹。他对此事毫无准备,也许内心极为吃惊,可表面上又竭力装得若无其事。

莱克接着再次明确了我方口信的精神:美国在西太平洋有着重大的国家安全利益。中国最近的军事行动威胁到了美国的上述利益。随后他换了一种息事宁人的口吻,劝中国政府停止在台湾海峡的军事行动,致力于恢复两岸之间的对话、旅游和贸易。由于我方估计到这次危机会得到和平解决,莱克开始提及他预期的中国之行,并探讨深入处理引发这场危机的一些起因的可能性。

看得出来,刘华秋副外长对改变话题感到如释重负。会见于是在融洽的气氛中结束。我毫不怀疑,他立即将我方的口信转达给了中国的最高领导人。然而中国对我们的告诫置若罔闻。3月9日,中国宣布将于3月12日至20日在台湾海峡举行实弹军事演习。在此期间,他们再次试射了一枚导弹。尽管我方的外交交涉出奇地坦率,却没有奏效。我们揣测,虽然中国外交部已明了我方口信的含义,军方领导人也许觉得我们不过是虚张声势而已。显然,我们需要换一种更强硬的方式表明美国的关切和决心。

……但要辅以大棒

我于是会晤了参谋长联席会议主席沙利卡什维利将军,一起研究作出什么样的反应收效最大,尤其是什么样的军事反应最能让中国人民解放军明白。我俩分析了美国政府当时可以采取的各种选择。选择一是再次发出一个外交信息,但我们觉得

这样做会继续被中国人民解放军视为软弱。选择二是向这一地区派遣一个航空母舰混合编队战斗群(简称航母战斗群)。鉴于美国通常在这一带海域总保持一个航母战斗群,我俩又嫌分量太轻。选择三是向中国举行军事演习的地区派遣两个航母战斗群。我俩考虑这样做会不必要地刺激中国。最后决定派遣两个航母战斗群在台湾附近游弋,但不进入演习水域。我们认为,这一方案足以显示美国的能力和决心,同时又不至于过分刺激中国。

接下来是物色航空母舰。沙利卡什维利将军紧急给手下的司令官和代理海军作战部长约翰逊海军上将打电话,征求他们的意见。没过多久他即查明,以日本为基地的"独立"号航空母舰及其护卫舰只可以很快驶到台湾水域。

找到第二艘航空母舰可就不那么容易了。"乔治·华盛顿"号部署在地中海,正在积极协助执行波黑"禁飞区"的命令。北约总司令朱尔万在想出其他办法前自然不想放掉它。"尼米兹"号部署在阿拉伯海湾。鉴于萨达姆又在蠢蠢欲动,我们不愿削弱在这一地区的军事力量。"小鹰"号正在加州圣迭戈附近水域进行"试航"测验,为两个月后驶往波斯湾做好准备。由于试航训练关系到舰队应战水准的高低,约翰逊将军不愿打断"小鹰"号的训练。

几小时后,沙利卡什维利将军回到我处,提交了一份行动计划:着令"尼米兹"号立即离开波斯湾,全速驶向台湾。10至12天即可抵达台湾。与此同时,调正在地中海的"乔治·华盛顿"号去波斯湾,从而这一地区仍有一艘航空母舰。美国空军将增派地面作战飞机执行原来由"乔治·华盛顿"号担负的波黑"禁飞区"的使命。我与沙利卡什维利将军和朱尔万将军均对此计划感到满意。我匆匆召集了一次会议,向克里斯托弗国务卿和国

家安全事务助理莱克介绍了这项计划。大家立即表示赞成,并同意事不宜迟,需要马上将它付诸实施。

当天晚些时候,我与沙利卡什维利将军向克林顿总统和他手下的负责国家安全事务的助手提交了我们的计划。总统同意我在台湾海域部署两个航空母舰战斗群,并推迟了中国国防部长几周后的来访。

克林顿总统同时还指示克里斯托弗国务卿向中国政府和台湾驻美代表处宣布,美国继续奉行"一个中国"的政策。我们不希望海峡两岸对我们派遣航母战斗群的举动产生误解。

航母战斗群外交

结果我们如愿以偿。中国人结束了在台湾海峡的海军演习,将部队撤回营地。各方的言词随之降温。两个航母战斗群在这一带水域又呆了几周,然后返回各自的母港。我们当初并不想用这支海军力量挑起一场军事冲突,也不认为它会受到严重的挑战。然而派遣两个航母战斗群有力地向中国表明了美国对它的军事演习的严重关注。

今天回过头看这一切,中国政府官员显然没有充分认识到美国对它针对台湾采取的军事行动的严重关注。派遣航母战斗群消除了这种误解,同时还向该地区的其他国家显示了美国维护这一地区稳定的决心。

与迟浩田部长的会面

我担任国防部长期间,始终认为美日安全同盟是维护亚太地区安全与稳定的关键。而且我觉得美日同盟与发展同中国的

建设性接触丝毫不矛盾。我最后一次以国防部长的身份会晤中国领导人时，意识到中国并不这样认为。

当年下半年，我终于在华盛顿见到了中国国防部长迟浩田将军。我感到失望的是，四年内我俩只见过两次面。仅靠这两次接触是不足以培养一种卓有成效的工作关系的。我与俄罗斯国防部长格拉切夫会晤了十余次才建立了这种关系。此外，我担心刚刚平息的台海危机，包括我下令部署航空母舰以及推迟接待迟浩田将军的举动会给这次会谈蒙上一层阴影。出乎我意料之外，我俩的会晤热诚友好，而且在广泛的议题上取得了成果。

对中国人来说，最敏感的问题是今年4月美日续签的安全同盟条约。中国政府认为美日加强这一同盟是针对他们的，意在孤立和包围中国。由于签署这一条约距台海危机平息仅一个月，中国人疑心更重。我向迟浩田部长解释说，两件事碰到一起纯属巧合。早在台海危机前，1995年11月我与日本首相村山富市会晤时就提出了有关续签这一条约的大致构想。1996年2月克林顿总统在加利福尼亚会见桥本龙太郎首相时，两人已基本敲定该条约。

迟浩田部长的关切似乎并没有因为我作的解释有所减轻，我于是借此机会进一步阐述了美国对亚洲未来安全的看法。我指出，美日同盟以及美国在日本和韩国驻扎军队是维护西太平洋地区稳定的两大支柱。正因为有了这两大支柱，西太平洋地区的经济才得以飞速发展。正如美国前主管国际安全事务的助理国防部长约瑟夫·奈常说的那样，美日同盟为太平洋地区的经济增长引擎输入了“氧气”。听我讲完后，迟浩田部长承认过去10年里中国是这一地区经济发展的主要受益者之一。

我接着问迟浩田部长，倘若没有美日同盟条约，日本不得不承担起自己的防务的话，中国的安全是否会得到改善。我指出，

果真如此,日本和四周邻国有可能走向扩充军备的道路。这场军备竞赛不可能符合中国的利益。我表示,换了我是中国的国防部长,我会支持美日安全同盟,因为它促进而不是损害了中国的国家安全利益。

我觉得上面这一席话极有说服力。看得出,迟浩田部长听得很仔细。不过我还是没能说服他接受美日同盟条约对中国有利的观点。冰冻三尺,非一日之寒。中国领导人囿于两国过去的历史,不信任日本,认为美国人想法太天真。我觉得,只要这一代中国领导人还在台上,他们的观点只会制约太平洋地区安全关系的发展。恐怕要等到下一代中国领导人掌权时,美、中、日三国才有可能建立积极的三边安全关系。

尽管如此,美中关系和美日关系一样,对维护亚太地区未来的稳定至关重要。我们必须寻找机会加强和协调与这两国的关系,以确保该地区的安全。在今后的岁月里,亚太地区对美国安全和经济繁荣的重要性会与日俱增。

确保亚太地区稳定的预防性防御

过去20年里,亚太地区的经济前所未有地飞速发展。该地区对美国的经济与安全越来越重要。即使现在亚洲国家经济不景气,美国与亚太地区的贸易额也已超过对欧贸易额。亚太地区经济之所以能够飞速发展,一个重要原因即这一地区一直享有安全与稳定,而且人们对它未来的稳定和安全怀有信心。

由于亚太地区没有一个类似欧洲北约的区域集体安全组织,它的稳定依赖于美国在前沿部署一支强大的部队。美国如果不与韩国和日本结成同盟,就无法做到这一点。日韩两国与美国的友谊构成美国亚太地区政策的基石。美、日、韩三国的同

盟以及美国强大的前沿军事力量的存在维护了和平，减少了这一区域陷入军备竞赛的危险。

预防性防御的方针提醒我们切不可因眼前的有利形势沾沾自喜，而是应该思考一下未来亚太地区的稳定会受到什么样的威胁。威胁来自以下几个方面。首先是面对削减国防预算的压力，美国越来越不情愿保持前沿的军事力量并继续维持与日韩的同盟。其次，美国的盟国有可能不愿再为维持美国前沿部队出钱出力，这种危险已经出现。1995 年，日本国内强烈抨击美日同盟和美国在日本的驻军。1996 年 4 月克林顿总统与桥本龙太郎首相签署的安全条约消除了两国之间的分歧。倘若日本和韩国迫于眼前的经济困难无力或不愿继续与美国分担驻扎在它们领土上的美军费用的话，这个问题会再次冒头。第三，一场破坏性的区域战争将造成亚太地区的动荡。美国在朝鲜半岛及其周围部署了强大的军事力量，以协助韩国制止爆发这样一场战争。然而，如果朝鲜拥有了核武器或它的政权因经济崩溃“垮台”的话，目前让人提心吊胆的平衡就有可能被打破。造成区域动荡的第四个潜在因素是该地区内崛起一个军事大国，威胁四邻。西方有些人认为中国必然会走上这条道路，并举 1996 年 3 月的台海危机为例。

人们更普遍的担心是中国也许会重蹈 30 年代日本的覆辙。当年日本崛起为太平洋地区的经济、政治和军事大国后，不可避免地与其他太平洋大国的利益发生了冲突，尤其是与美国。由于没有处理好这种利害冲突，结果爆发了血腥的太平洋战争。

的确，今天中国正在崛起为一个太平洋地区的经济、政治和军事大国，从而与其他太平洋大国，尤其是与美国和日本发生了并将继续发生利害冲突。我们认为，中国的崛起对美国的安全构成特别的威胁，但同时也提供了大量的机会。美国需要从预

防性防御政策的角度处理美中关系,促其为加强亚太地区的稳定发挥作用,而不是演变成为军事冲突。

为什么美国应该扩大与中国的接触?

随着中国逐渐从毛泽东时代的自我封闭中走出来并日益强大,它正在寻求在国际安全事务中发挥更大的作用并找到自己新的位置。中国的崛起是美国以西发生的地缘战略变化,其重要性不亚于东边的俄罗斯探索一项冷战后的新安全概念。预防性防御战略的一个越来越重要的目标是争取中国在21世纪成为美国的安全伙伴,而不是敌手。

美国无法决定中国的进程,但它可以像影响俄罗斯那样影响中国。中国的战略学家在规划自己国家的未来时首先考虑的是美国的一举一动。

美国对中国的日益强大十分警觉。冷战时期,中国被视为对付庞大苏联军队的一个砝码。现在的情形已不这么简单。今天中国已自成一体,必须另眼相看。一些美国人已断言,中国势必会走向与美国竞争和冲突的道路。这些人过于匆忙地对一个刚刚启动的进程下结论。宿命论者常会自证预言。把中国当作敌手的结果是,中国必然会成为一个敌手。

美国明智地拒绝了宿命论的观点以及它提出的对策——全面限制中国势力和作用的遏制战略。美国政策认识到中国未来进程的可塑性以及通过接触影响中国的潜在可能。目前美国政治舆论的主流似乎支持与中国接触。

任何一项接触方案必须认识到以下现实:中国迅速崛起为一个经济、政治和军事大国必然会逼迫其他的太平洋大国,尤其是美国和日本以及美日安全同盟。美日同盟及根据该条约美国

在日本的驻军为过去20年里亚太地区的经济迅猛发展提供了安全与稳定的环境。尽管中国自己也得益于亚太地区的稳定，它仍然认为美日同盟和驻日美军是针对中国的，是美国遏制中国政策的一个组成部分。

实际上过去的6位美国总统始终奉行与中国接触的政策。这项政策始于1972年尼克松总统签署的《上海公报》。此后两国关系起伏不定，时冷时热。1979年卡特总统正式承认中国后，两国关系开始升温。1989年"天安门事件"后，又随着美国对中国的制裁跌入低谷。1994年克林顿总统恢复了与中国的接触，两国关系得到改善。1996年中国大陆对台湾海峡进行导弹夹叉射击以及美国随后向台湾派遣两个航空母舰战斗群导致关系再度恶化。最近两国关系又因江泽民主席和克林顿总统的互访重新转暖。

继1997年江泽民主席对美国进行了成功的访问后，克林顿总统于1998年6月回访了中国。这次互访标志着美中关系走出了冷战结束后1995至1996年间的低谷，开始解冻。两国关系的改善自然是一件好事。但对双方来说，这种关系依然极其脆弱和捉摸不定。台湾问题继续左右着两国关系，任何一方的错误判断都会导致目前脆弱的稳定顷刻间遭到破坏。在人权、核扩散、西藏和贸易赤字等问题上，美国对中国依然十分不满。正因为目前美中关系的改善十分脆弱，美国才必须抓住时机加强与中国的相互理解和接触，为两国关系未来的稳步发展奠定更加坚实的基础。

如何具体贯彻美国与中国的接触政策？

抓住目前美中关系趋向改善的机会意味着需要拿出具体的

政策和措施。这两者实际上构成了未来接触的内涵。仅仅宣布一下我们奉行接触政策是不够的。一旦开始与中国接触,我们该说些什么?我们需要在哪些方面取得谅解,又应该促进什么样的合作方案?接触是一个渐进过程,不是终极目标。接触若要持久,就必须有实质内容。接触的核心应该是一项预防性防御战略,即一项旨在推动美中安全关系朝着互利的方向发展的重点突出的前瞻性方案。我们认为,下列领域含有至关重要的机会:

第一,美国应当致力于加深和扩大美中两国军队之间的关系;

第二,美国应当和中国一道致力于台湾局势的稳定;

第三,美国应当寻求与中国的邻国接触;

第四,美国应当鼓励中国更积极地参与反扩散及其他的全球性安全体系。

与中国建立安全伙伴关系同与俄罗斯建立这种关系极为不同,而且在某些方面会更难。俄罗斯半个世纪以来一直是一个全球大国,而中国的闭关锁国传统却根深蒂固。它的战略视角仍然是区域性的,而不是全球性的。俄罗斯已经习惯于承担世界责任,中国将要承担新的责任。俄罗斯把自己看作是西方国家的一个工业发达的伙伴,中国却视自己为发展中国家。此外,中国人内心的历史积怨甚深。中国所处的地区没有类似欧安会、北约或和平伙伴关系这样的组织,因而缺少一个化解东亚邻国间积怨的现成安全机制。尽管俄中两国情况迥然不同,对中国奉行预防性防御战略的成功机会绝不亚于俄罗斯。预防性防御战略倘若失败,21 世纪东亚就有可能出现甲类性质的威胁。

加深并扩大两国国防部门之间的关系

我们对美国与中国保持接触的政策提出的第一项建议即:

努力增加并改善两国军队之间的接触和交流。这种关系随着岁月的流逝不仅应当加深，而且应当日益扩大，从而发展成为两国国防部门之间全面的交往。中国人民解放军在决定中国国家安全政策方面有极大的发言权。现在这一代高级军官一生基本上在中国腹地服役，几乎没有机会接触外部世界。随着这批中国人民解放军军官对国际局势以及中国在其中的作用逐渐形成自己的看法，他们必然会对中国所持的观点产生重要影响。

美国对接触政策展开辩论的同时，中国也在讨论这个问题。中国的军事战略学家担心，美国推行的“接触”方针是为中国布下的一个圈套，意在借扩大透明度和发展合作的思想腐蚀中国，最终导致中国的利益受损。更让人不安的是，中国人民解放军似乎和中国政府一样，念念不忘台湾问题。过去的10年里，中国人民解放军调整了它的战略部署和武器采购方案，从计划与北边的邻国、昔日的苏联打一场大战改为发展可以恫吓台湾的能力。1995至1996年间的台海导弹危机过去后，中国人民解放军更加注重加强这种能力。台湾问题成了中国人民解放军推行改革和实现现代化的驱动力。

倘若中国人民解放军军官和中国的军事战略学家与美国军队展开对话，而且条件许可时与美军采取联合行动，并据此形成他们观点的话，对各方都有利。在促进中国人民解放军与美国国防部交往方面已经取得了一些进展，其中包括高级军官互访、两国军舰在各自港口停靠访问、避免海上事故的协议、关于双方协调提供人道主义援助的讨论、观察对方军事演习的协议以及战略导弹不瞄准对方的协议等。

自不待言，美国和中国对两军之间的交流抱有不同的目的。美国从自身的长远安全利益出发，希望借此影响中国人民解放军军官的政治、军事观点。同时，美军还应向中国人民解放军展

示它的能力、专业化程度和意志,尤其是中国显然对美国在它的利益受到威胁时是否愿意并有能力使用武力估计不足。1996年向台湾海峡派遣航母战斗群之所以有必要,恰恰是因为中国人民解放军要么对美国如何看待它在这一地区的国家安全利益认识不清,要么低估了美国为保护上述利益使用武力的决心。美国开展这类交流的目的之一,即通过发展关系和建立各种机制,避免今后产生类似的误解、误算和险情。如果一方与另一方有广泛的联系渠道的话,双方就会更好地了解彼此的意图。美国希望通过两军之间的交流增加有关中国人民解放军能力和意图方面的透明度。与此同时,美国不希望搞任何有可能大大加强中国军队实力的活动。

中国人民解放军与美国国防部门开展交流的目的恐怕是想改善它的作战能力,包括获取技术和装备。这种目的与美国的利益背道而驰。中国人民解放军还希望掩饰自身的弱点,而两军之间的交往有可能会暴露出这些弱点。鉴于此,中国人民解放军会极力阻挠短期内实现更大的透明度。

美中两国虽目的各异,在某种程度上还是可以调和的。然而每一方必须对另一方的目标心中有数,并为此承担一定的风险。双方共同面临的一项挑战是:两军交流若要达到双方的目的,就必须具有实质内容。

我们认为,加深中美两军之间的关系应包括以下具体步骤:继续并深化定期的高级会晤;联合军事活动;具体部门之间的交流,互派学员到对方的军事院校学习;情况介绍会;建立信任措施;核武器的安全保障以及生物和化学武器的防御。

我们建议的第一个步骤是,美军与中国人民解放军应定期举行高级别会晤,并把这作为一项制度坚持下去。会晤应该有一项内容广泛的议程。美中两国国防部的军官和文职官员应在

各个级别上举行这种会晤。这种关系所含的一个重要内容即建立一个险情或危机发生时可以使用的联络渠道。此外,美中两国研究战略问题的学术团体也应彼此展开交流。同时,还应当扩大双边在安全和防御问题上的非正式(常常被称为“第二轨”)对话。

第二,五角大楼与中国人民解放军之间的关系现在应当开始从互访逐渐过渡到联合行动,即制定并落实两军联合演习或训练的方案。中国一向不允许其军队与任何国家搞联合演习。美国应当鼓励中国放宽对提供人道主义援助或救灾演习(如果不能包括作战演习的话)的限制,允许中国人民解放军与美军联合搞这方面的演习。

第三,两国的中层军官或官员应在军事艺术领域开展实质性的交流。通过互相介绍各自的经验,双方均可获益,例如军法和环境安全领域。

第四,应该有更多的中国和美国学员在对方的军事院校学习,从而两国各自拥有一批真正熟悉对方军队的专家。鉴于目前中国人民解放军正处于新旧更替阶段,开展两国青年军官之间的交流更是关系到未来的一件大事。

第五,美国应当通过吹风会和交流访问促进以下领域内彼此间的透明度:部队结构、军事理论和需要、现代化问题、国防改革、对威胁的看法、国家安全方面的决策以及军民关系等。

第六,建立信任措施。1998 年 1 月美国国防部长科恩和中国国防部长迟浩田签署的海上军事协议可以作为扩大建立信任措施范围的一个范例。例如建立通讯联系、重大演习或武器试验前通知对方。

两军交往的第七个领域即核武器、军备控制和裂变材料的安全保障。我们认为,美国现在应当开始与中国讨论核武器的

问题,而且应该有美国战略司令部和中国人民解放军第二炮兵的人参加。武器和裂变材料的安全保障是美中两国长期关心的问题,应与核武器系统的指挥和控制一起列为一项重大议题。

将来达成的核军备控制协议也许会导致美国和俄罗斯的核武器数量逐渐减至接近中国和其他核大国的水平。未来削减核军备的多边谈判包括进中国一题现在就应当提到日程上来。此外,美国可以与中国共同制定有力的措施,更严格地管制有可能导致核扩散的出口。

在安全保障问题上与中国的武器试验室进行交流已经开了一个头。这同美国武器试验室与俄罗斯同行之间的广泛交流没啥两样。这是一件好事,应该大力推广。鉴于核武器的安全保障是美中两国共同关心的问题,国际社会努力加强国际原子能机构和其他核材料安全保障制度时,可以借鉴中国的经验和知识。美中两国的武器试验室还可以一起开发可用于核查全面禁试条约的技术。两国均签署了这项条约。

最后一点,我们认为加深美中两国军方关系的一个重要领域是防御生物和化学武器。美国和中国都已宣布放弃使用生物和化学武器。然而每一方都有可能受到这类武器的攻击,包括来自恐怖主义分子的袭击。探讨保护军人和平民、使其免遭这类武器的伤害的手段和技术对双方都有好处。

美中关系不应依旧停留在两军的交往上,而应在安全领域开展内容更广泛的对话。这一地区的其他国家也应当参加对话。在发展与中国军方和战略研究团体关系和交流方面,或者从更广泛的意义上讲,发展同中国政府与人民的关系与交流方面,美国政府内不能只是五角大楼一家唱独角戏。我们敦促采取具体步骤,将两军之间的关系扩展为两国防务部门之间的全面关系。

首先，我们认为，美国和中国应当安排两国政府的高级官员每年会晤两次，讨论合作项目。通过每年的定期会谈，双方的高级官员可以彼此建立联系。同时还可以扩大安全关系的基础。从1993年起，戈尔副总统和俄罗斯总理切尔诺梅尔金即定期举行会晤，商讨合作项目并寻求解决俄罗斯与美国之间存在的双边问题，效果很好。

其次，我们还敦促美国国会议员，尤其是军事委员会、外交委员会和情报委员会的成员与中国人民代表大会定期举行会谈。美国议员借此可以影响并更好地了解中国政府的运转过程，加深对美国在中国的长远利益的认识。同样重要的是，中国的立法代表也可以借此更好地了解民主的实际运作过程以及美国的实践。

第三，美中双方应当对共同关心的众多跨界安全问题展开对话，如打击有组织的犯罪、贩毒、偷渡非法移民、盗版、环境污染、恐怖主义，包括涉及大规模毁灭性武器的恐怖主义。

第四，我们认为美中两国防卫部门之间的交往应当从双边发展为包括该地区的其他主要国家。美中防卫官员与日本、韩国和俄罗斯的同事展开三边或四边交流可以促进与该地区其他国家就安全和军事问题进行对话，同时澄清并巩固美国在未来亚太地区安全结构中的存在和作用。

通过一项包含以上措施的美中防卫交流方案，美国可以在中国走向世界舞台的时候对一批关键人物施加影响。时不待人，我们必须抓住这个机会。

稳定台湾局势

自从1972年尼克松总统签署《上海公报》以来，台湾一直是美中关系改善程度的试金石，同时又是两国关系中的一个一触

即发的敏感问题。1996年中国大陆向台湾附近水域发射导弹并举行实弹军事演习,以及随后美国派出两个航空母舰战斗群就是一个例子。发射导弹起因于台湾当局为在国际上争取更大的"生存空间",以及台湾领导人李登辉1995年对美国母校康乃尔大学的访问。中国领导人觉得台湾在国际上开拓生存空间就是变相的争取独立。我们认为他们未免疑心过重。

台湾经济上繁荣,政治上民主。岛上日益强大的反对党——民进党——主张台湾独立,或至少是自治。这与执政的国民党1949年以来所奉行的政策背道而驰。国民党坚持台湾是中国的一部分,必须和大陆统一。为了击败民进党,甚至国民党内的一些要人也不再坚持一个中国的政策,改称中华民国已是事实上的国家(因此不需要宣布独立)。中国由此感到台湾越漂越远。统一台湾位居中国国家安全政策之首,它反映了中国人普遍持有的一种强烈观点,即台湾与大陆的分裂是昔日中国受外国列强宰割的结果,是极少数仍有待解决的历史遗留问题之一。

面对复杂多变的局势,美国的长期政策恐怕很难改变。现在的一个中国政策写入了尼克松、卡特和里根三位总统分别与中国谈判签署的三个公报以及多尔参议员提出的《与台湾关系法》里。根据一个中国的政策,台湾是中国的一部分。代表中国的是北京,而不是台北。但同一政策还提到,海峡两岸应通过协商和平解决台湾问题。《与台湾关系法》则更进一步,规定美国应帮助台湾拥有武力自卫的能力,免受北京的威胁。

一个中国的政策明智地把统一问题留给了海峡两岸来解决,只是为它们留出了充足的时间,并反对任何一方采取挑衅行动。同时它又不妨碍美国与双方保持友好关系。美国不应在北京和台北之间直接扮演调解人的角色。1972年以来,美国一直

小心避免了这一角色。但在一个中国政策的范围内，美国可以也应该作出进一步的努力，防止海峡两岸之间爆发一场会把美国夹在中间的冲突。

1996年导弹危机的起因是：台湾的政治家为了争取岛上赞成独立的那一部分选民的支持，抑或是为了替台湾争取更大的国际空间，采取了被北京视为走向台独的行动。中国于是诉诸武力威胁，如发射导弹，封锁海峡等。像这样的危机仍有可能发生。美国政府夹在两派意见中间，左右为难。一派不愿看到实行市场经济的繁荣民主的台湾受到共产党巨人的攻击，另一派不愿在台湾问题上与中国兵戎相见。

为了不致把路走绝，美国应该鼓励海峡两岸加强彼此间的实际交往。北京与台北关系的改善令双方更不愿意彼此厮杀，有利于避免错误地估计对方的意图，并在台湾究竟需要多大的国际空间才合适的问题上达成共识。美国奉行的一个中国政策既不支持北京动武，也不支持台湾独立。这项政策为海峡两岸关系的改善提供了必要的条件。美国应该重申：北京（通过武力）或台北（通过争取台独）都不得设法改变现状。

然而美国不能只停留在重申一个中国的政策上。既然1995年中断的两岸会谈已经恢复，美国应鼓励双方制定一个有可能尽早达成具体协议的议程。议程必须有具体内容，重点先放在三个课题上：增加海峡两岸的接触；就台湾享有多大的国际空间达成协议；发展建立信任措施。

首先，双方应就增加两岸在下列领域的交流达成协议：商业和文化往来、通航通邮、禁毒、打击走私和犯罪措施、海关之间的合作、空中交通管制等。先从两岸直接通航入手是个好办法。直接通航有利于增加两岸之间的文化交流，改善经商和投资的环境。如能在这方面就扩大两岸在其他贸易和通讯领域的交往

达成协议,如直通海运,双方无需多久即可受益。

其次,双方应就台湾适当享有的国际空间寻求达成协议。协议应当介乎于两种极端立场之间,既非台湾时不时争取的外交承认,又非中国有时表露出的彻底孤立台湾的意向。尤其需要探讨是否允许台湾参加众多政府间组织的方式,这些组织不要求其成员必须是主权国家。台湾参加亚洲开发银行和奥林匹克运动会就是成功的例子。

近期内就一些关键问题达成协议似乎还是有希望的。作为起点,北京不再反对台湾向朝鲜半岛能源开发组织(能发组织)捐款。能发组织为美国、韩国和日本提供给朝鲜的轻水反应堆提供资金,以换取后者冻结并最终放弃研制核武器的计划。亚洲陷入金融危机后,这一重要项目的资金来源受到威胁。台湾愿意并且有能力为该项目出钱。允许台湾加入能发组织不构成外交承认,同时又使台湾作为一个经济实体有机会在防止核扩散的区域努力中发挥作用。双方还应就台湾参加诸如国际货币基金组织和世界银行这样的国际经济组织达成协议。这方面不是没有先例。双方以前曾就台湾参加亚洲开发银行和亚太经济合作理事会达成过协议。国际货币基金组织正在为协助亚洲走出1998年的金融危机发挥重要作用。台湾也受到这次危机的冲击,但不像该地区其他国家那么严重,因此可以助国际货币基金组织一臂之力,并借此参加一个正在处理一个重大区域问题的组织。台湾参加国际货币基金组织和世界银行既是对台湾经济实力和分量的适当承认,又无需在台湾相对中国大陆的政治地位上表态。

北京和台北还应为允许台湾参加国际反扩散制度及技术性组织,如导弹及其技术管制制度和国际原子能机构,摸索出一条路子。台湾加入这类组织有助于加强国际社会对台湾核工业及

与武器有关的活动的监测,同时还使台湾有机会享有一定的国际空间。这符合国际社会的广泛利益。

最后,两岸军方之间应发展建立信任措施。现在一旦发生危机,双方没有事先商定好的联络渠道。发展双边交流与建立信任措施有助于缓和紧张局势,减少爆发危机和作出危险的错误判断的风险。再说,即使是北京现在提出的统一方案也允许台湾与大陆统一后继续拥有自己的军队。两军因此应着手发展长期的关系,为未来的合作与协调奠定基础。

美国鼓励双方在一项包含以上三点内容的议程上寻求取得进展时，应敦促它们不要继续在统一前如何称呼台湾的问题上无谓地争执下去。美国还应明确申明，双方不宜过早地讨论“两种制度”最终统一为一个中国的条件。待海峡两岸人民之间建立了实际的经济、文化和政治关系后，统一不仅会显得更加可行，而且也不再那么急迫。不仅如此，台湾人民还可以在国际上享有更大的代表权和尊严。两岸会谈恐怕要经过相当一段时间后才有可能触及政治课题，如统一前如何确立台湾与大陆的关系，以及统一后台湾最终与大陆关系的性质。北京主张讨论后面的政治课题，而台湾却极力避免两岸会谈涉及这些问题。美国应当鼓励双方在实际交流方面进行对话。随着双边交往的扩大与改善，会谈应逐渐过渡到讨论更有争议的政治问题。

在台湾问题上,美国政府施展的空间有限。民间(第二轨)对话因此可以发挥重要作用。第二轨的代表在促进海峡两岸关系方面可以起到美国政府不愿起、或者起不到的作用。第二轨上的努力应争取与台湾军方建立工作关系,鼓励海峡两岸发展建立信任措施和开展军事交流。随着两岸之间紧张局势的逐渐缓解,华盛顿扩大与台北合作的障碍也就不复存在。

与中国邻国的接触

美国需要就未来的东亚安全体系设想与中国达成共识。在这种共识下,美国及其盟国不寻求遏制中国。中国反过来也不应寻求损害美国部署有前沿的军事力量或它的盟国。美国在这一地区驻军令中国四周的邻国感到放心,不再害怕中国的崛起会对它们构成威胁。反过来说,由于该地区大国不再感到有针对中国的崛起重整军备的迫切需要,中国也得益于美军的存在。预防性防御战略在东亚是否成功的一个迹象是:中国将来公开承认美国在这一地区的存在不无裨益,就像50年来欧洲大国欢迎美军留驻欧洲一样。中国如能明确表态赞成美军在这一地区的存在,即是朝着正确方向进了一步。美国的政策应促进这一目标的实行。为此它可以从几个领域入手,包括多边军事交往以及中国与日、朝、南亚、东南亚和中亚的关系。

美国与这一地区的其他国家有着内容广泛的军事往来,中国一般不愿参加这类活动。应该鼓励中国派遣观察员,最终过渡到派人正式参加。

中国与日本的关系是对东亚未来安全影响最大的因素之一。根深蒂固的历史上的积怨助长了相互间的猜疑。中日交恶令美国在与两国打交道时处境为难。同时,它还造成整个地区的动荡。1998年,中国和日本开始发展在东亚安全问题上的建立信任措施和对话,以增加相互信任和透明度。美国应当支持这项政策并鼓励两国展开直接的军事交流。

美国和日本应争取与中国就如何使美日关系对双方均有利达成谅解。美国在日本的存在以及与日本的关系是美国亚太地区安全政策的基石。中国一直把美日同盟看作是美国维护它在亚洲的统治地位,限制中国对这一地区影响的手段。1997年美日签署了新日美防卫合作指针后,中国十分惊恐。北京认为新

日美防卫合作指针意在美日共同遏制中国、保卫台湾。美国和日本应当联手而不是单独与中国接触，向它说明美国继续在日本存在下去对于现在和未来的区域稳定和安全的重要意义。这种“联手接触”的方式可以突出美国和日本之间的战略关系并促进中国与日本的对话。

在维护朝鲜半岛的和平方面，美国还应寻求中国的合作。美国和中国已经在四方会谈中共同致力于稳定朝鲜半岛的局势，最终结束交战状态。避免朝鲜半岛上发生战争，稳定非军事区的局势是美中两国的共同心愿。两国还一致认为，朝鲜的统一不宜操之过急。

美国和中国还应与韩国和日本一道继续努力，确保朝鲜继续冻结其核武器方案。[②]中国政治和外交上的支持以及它对朝鲜内幕的了解有助于确保冻结不致中断。四方会谈将来会讨论驻韩美军的问题。美国必须愿意讨论为未来统一后的朝鲜作出什么样的安全安排。讨论美国在东亚的驻军时，美国应再次强调它所起的稳定作用。在朝鲜问题上的合作可以成为中美关系上的一项“成果”，并为今后在东亚安全问题上进行更加广泛的合作树立一个范例。

1998 年 5 月，印度进行了核试验，巴基斯坦随之效尤。印度搞核试验既有内因，也有外因，其中一条即新德里与北京的摩擦以及印度起始的与中国的战略竞争。美国和中国站在极为不同的立场上对南亚次大陆爆发一场军备竞赛的前景忧心忡忡。尽管如此，两国都希望避免军备竞赛的进一步升级，防止印度或巴基斯坦作出致命的错误判断，维护不扩散制度。在这方面，两国有进行密切磋商和合作的机会。此外，美国可以鼓励印度和中国改善关系，包括解决两国间旷日持久的边界争端。尤其是应该鼓励中国不要回到与巴基斯坦结成针对印度的战略伙伴的

老路上。1998年印巴核试验前的10年里,中国一直在修正它对巴基斯坦政策上的“倾斜”。

人们对未来亚洲安全与稳定普遍感到担心的一个重要原因是:该地区存在大量悬而未决的领土争端,特别是涉及含有丰富石油和天然气储藏的南沙群岛的争端。90年代初中国在南沙群岛上的举动令东南亚各国首都惶惶不安。把亚洲各国加强军备的现象完全说成是对付中国固然言过其实,但这些领土争端以及由此产生的敌意显然不利于区域的稳定和信任。美国应当继续奉行目前的政策,不对这些岛屿的归属问题表态,同时推动中国作出多边的努力,就联合勘探该地区的石油和天然气与各国达成协议。消除以上争端有助于使东南亚各国感到放心,觉得中国可以是一个好的安全伙伴和邻居,而不是它们必须武装起来进行抵御的区域一霸。

中亚和里海蕴藏着丰富的能源。今后几十年里,中国和世界上的大多数国家都需要这里的资源。随着这一地区作为一个能源产地的作用与日俱增,维护它的稳定也会变得越来越重要。该地区几乎为所有亚洲大国所环抱的地理位置潜伏着不稳定因素。不仅如此,苏联解体后产生的一批新国家正在寻求独立的安全战略。美国和中国皆强烈希望这一地区未来能保持和平和稳定。美国可以开始与中国及该地区的其他国家,如哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦和土库曼斯坦讨论该地区未来安全问题以及中国作为一个邻国和能源进口国在未来发挥的作用。

鼓励中国参与全球安全的努力

除了鼓励中国更多地参与区域安全事务外,美国还应推动中国在全球安全事务中发挥更大和更为建设性的作用。中国的发展得益于一个稳定的全球秩序,中国应当更多地为建立和维护这

种秩序作出贡献。中国领导人认识到全球利益伴随全球责任，然而中国仍然经常批评美国领导人推行“霸权主义”。对此美国应当指出，美国领导人通常是带头促使利益一致的国家联合采取行动，而不是单方面使用武力。单独动武也是为了维护下一个世纪中国与美国的共同利益。美国的政策应力促中国参加构成全球秩序的各个组织和机构，并敦促中国在建立和加强这些组织机构中发挥作用。后者，即预防性防御政策，显然不同于遏制政策。预防性防御政策鼓励中国的参与，而遏制政策却寻求限制中国。

全球秩序的一个例子即不扩散制度。过去几十年里，中国拒绝参加防止核武器、化学武器、生物武器和弹道导弹扩散的主要国际协议。1984 年，中国加入了生物武器公约。随后，中国逐渐加入了，或表示愿意遵守越来越多的这类国际协议。1992 年，中国加入了不扩散核武器条约。同一年，它还同意遵守导弹及其技术管制制度（1994 年它又重申了这一义务），1993 年中国签署了化学武器公约，1996 年又签署了全面禁试条约并于一年后加入了桑戈委员会。③

中国仍然置身于一些至关重要的制度之外。美国应当继续敦促中国加入进来。例如，虽然中国同意遵守导弹及其技术管制制度的规定，但还不是它的一位正式成员。它也不是核供应国集团或瓦森纳协定④的正式成员。应努力促使中国加入所有上面的 3 项制度。

即使中国已开始加入这些制度，它依然继续向两个国家，巴基斯坦和伊朗转让武器和技术。不过最近中国已承诺不再进行这类转让。这固然有与美国改善关系的一面，同时中国无疑也认识到，将来它自己也离不开中东的石油。破坏这一地区的稳定只会引火烧身。

下一步是争取中国不仅严格信守它在巴基斯坦和伊朗问题

上的承诺,而且从遵守全球不扩散制度过渡到参与制定和维护这类协议和制度。中国一向不肯加入自己没有参与筹建的制度。美国因此应当寻找适当时机,使中国得以扮演主要角色并在发展国际制度方面发挥作用。

美国对中国施加压力要它切实遵守全球制度,有可能只对中国的扩散行为产生有限的影响。美国的政策还应当把重点放在中国扩散行为的动机上。中国的扩散极有选择性,主要涉及巴基斯坦和伊朗两国。因此,美国的政策必须注意研究中国扩散行为背后的区域政策和战略需要。美国应当向中国阐述自己对巴基斯坦和伊朗以及这两个地区的未来安全的看法,包括南亚爆发一场核战争或中东局势进一步动荡的潜在风险,以及这会给世界石油价格和中国对进口石油日益增长的需要带来的严重后果。此外,美国还应敦促中国认清,美中关系的全面发展有赖于在美国极其重视的防止扩散领域取得进展。

最后,美国的制裁政策应当运用得当,不要一遇到中国扩散行为曝光就诉诸制裁手段。在中国人眼里,制裁不过是美国演给国内看的,而不是一项连贯的国际政策的组成部分。现有的制裁法案彼此间互不协调,漏洞百出,根本起不到什么作用,反而妨碍了决策。虽然美国需要合理地调整其制裁政策,对中国的军火转让管制应继续维持不变,因为加强中国的军事能力现在不符合美国的国家利益。为求得国家安全和经济目标之间的平衡,认真审查有关双用途出口产品的管制办法很有必要。

结　论

中国的崛起是美国西边出现的地缘政治变化,对此需要制定一项预防性防御战略。美国现在有机会在中国如何确立自己

的地位，它在21世纪的国际制度中发挥什么样的作用，以及中美关系今后走向何方等方面施加自己的影响。

“遏制”中国不是一项可行的选择。这样一项战略恰恰会把中国推向美国的反面，而这正是我们希望避免的。无论是美国公众还是美国在这一地区的盟国都不可能为推行这一冒险的战略付出重大努力并承担昂贵的费用。美国应当抓住目前与中国关系逐渐改善的机会，凭借自己强大的实力地位和影响力，为美中关系奠定坚实的基础，指引两国关系朝着有利于美中现在和未来利益的方向发展。

注释

① 导弹试验是于当地时间3月8日拂晓时分进行的，华盛顿时间是3月7日下午。

② 第四章叙述了朝鲜的核计划。

③ 成立于70年代初的桑戈委员会负责为执行核不扩散条约的出口管制规定制定指导方针。

④ 核供应国集团由为了和平用途提供核材料和技术的国家组成。它制定了一整套的指导方针，以确保其成员开展的核合作没有协助核扩散。关于常规武器及双重用途物资和技术出口管制的瓦森纳协定是由巴黎统筹委员会里的西方成员国于1996年建立的，目的是改善出口管制政策的协调，增加常规武器和双重用途技术转让的透明度。

第四章　朝鲜危机一触即发，反扩散势在必行*

那天是1994年6月16日，参谋长联席会议主席沙利卡什维利将军和加里·路克将军，当年朝鲜战场上我军得力的两位指挥官，和我一起在内阁会议室等待克林顿总统到来。我任国防部长才4个月就深深陷入了一场危机。后来才知道，这是我任国防部长期间最严重的危机。我浏览了一遍助手们给我写的发言提纲，提纲简述了应如何向总统说明他要做的抉择是多么困难。我越看越觉得这个提纲没有点出情况的严重性。于是，我拿起笔便改，劈头就引了一句据说是出自约翰·肯尼斯·加尔布雷思笔下辛辣尖刻的一句至理名言："凡事若唾手可得，就不是搞政治。搞政治就是要善于权衡走哪一步会引起后患，哪一步则只是滋味不佳而已，并在两者中作一抉择。"我们正是要让总统在这两者中选其一：或者是后患无穷，让朝鲜迟早建立核武库；或者是做一件"滋味不佳"的事：不惜引发一场无核武器的刀兵之灾而从中阻拦。如此局面是怎样形成的呢？

朝鲜的大规模毁灭性武器计划

人口略逾2000万的朝鲜一贫如洗，是全世界最后一个斯大

---

* 本章前半部分所叙内容乃佩里仅代表个人所写，卡特并未参与。

林模式的国家。朝鲜的军队是全世界最庞大的军队之一，陆军达100万人之多，仅次于俄罗斯和中国的陆军，比美国陆军的45万现役军人多出一倍以上。过去几十年中，朝鲜的军队始终保持着战斗状态。在其咄咄逼人的“前沿部署”政策下，朝鲜陆军有三分之二的兵力驻扎在离韩国边界100公里之内的领土上。

去年，我两度访问韩国。1993年，我见了当时驻韩联军的指挥官鲍勃·李斯卡西将军。1994年我又见了他的继任人加里·路克将军。李斯卡西将军把我带到韩战停火协定所建立的非军事区。去了以后，我想到，其实每一个美国人都应该去看一下那个非军事区，去亲身体验一下那种大敌当前的气氛。

非军事区是冷战的最后残余，我去那里视察，恍惚有隔世之感。国界另一边的巨幅朝鲜国旗越换越大，大得叫人目瞪口呆，为的是要永远大于另一边韩国的国旗。朝鲜方面还安装了一个个面目可憎的高音喇叭，向韩国方面和美军大力进行宣传。我从我方的防御阵地透过望远镜向朝鲜军队定睛看去，不一会儿，只见他们也透过非军事区会议室的窗户向我虎视眈眈。四十年来，这间会议室里举行过几千次会议，每次必唇枪舌剑，却又毫无结果，不了了之。美国派到停战小组的人员是每年轮换的，这实在是仁慈之举，因为这项差事太叫人灰心丧气，做久了只怕会理智失常。不过我听说，停战小组朝鲜那方的负责人三十多年来未易其位。

朝鲜军队在非军事区若只是进行政治表演倒也罢了，可是它对该区的韩国和美国驻军造成的威胁却是实实在在的。这些年来，朝鲜军队未敢轻举妄动是因为有一支人数比它少一半的韩国军队和一支小而精干的美军。虽然这支美军部队海、陆、空三军加在一起总共才3.7万人，但危机爆发时可迅速得到增援，一两天内便可把部署在阿拉斯加、日本和夏威夷的战斗机调来，

大大增强空中战斗力。几天之内,还可调动为数不多的地面主力增援部队,因为我们在韩国预先部署了坦克和其他重型装备,待从美国空运来的部队一到马上就可以投入战斗。但大部分地面增援部队还是要从美国走海路过来,要能各就各位,需要约一个月的时间。所以,能否打退朝鲜的突然袭击,保卫韩国,要取决于美军增援行动是否计划周密,执行无误。我们一年一度称作"协作精神"的规模最大的海外军事演习,已有力地证明我方的增援行动确实能计划周密,执行无误。[1]朝鲜半岛两军之间这种剑拔弩张的局面当然并不可取,不过长期以来,这种局面看来还算稳定,威慑政策似乎颇为行之有效。

然而,大约十年前,朝鲜在宁边建了一个核反应堆。渐渐地,这个地方不光有了一个小型的试验性反应堆,而且又造了几个更大的反应堆,并安装了一套大型处理设施,可以把反应堆用过的燃料转为可用于武器的钚。根据朝鲜所签署的核不扩散条约,整个宁边设施都属于国际原子能机构的检查范围。至于检查人员有多大的自由,朝鲜与国际原子能机构则一直争执不休。1989年,朝鲜在没有国际原子能机构监督的情况下就更换了已投入使用的反应堆的部分燃料棒。据我们谍报人员的估计,朝鲜重新加工了部分已用过的燃料,回收了可用于武器的钚。但美方人员和国际原子能机构无从得知重新加工过的是已用燃料的全部,还是其中的一部分。从反应堆的规模来看,如果所有更换的燃料都重新加工过的话,朝鲜从中提取的钚将足以制造一枚或两枚原子弹。

1993年秋天,投入使用的那个反应堆的第一个燃料周期已近结束,全部燃料棒几个月后就可重新加工。如果这批燃料全部重新加工的话,产生的钚足以再造出5至6件核武器。几个大型核反应堆建成后,产生的钚将足以每年制造几十枚核弹。

我们认为这样发展下去，后果将不堪设想。这可不是我们的外交官和国际原子能机构平日司空见惯的不扩散案子。这个局面会大大加剧对韩国、对美国驻军、对我们在该地区的主要盟国——日本，甚至对全世界各国的军事威胁。我们对朝鲜的核扩散问题特别重视是因为朝鲜半岛的军事形势与任何别国都大不相同，因为朝鲜半岛已经处于剑拔弩张的局势。此外，我们还担心朝鲜会把一部分钚卖给几个横行不法的国家或恐怖主义分子，换取硬通货以救燃眉之急。

1993年年底到1994年年初，朝鲜做了更换反应堆燃料的准备。此时，美国外交官和国际原子能机构一起极力劝说朝鲜接受对反应堆和更换燃料过程的检查。对于核不扩散条约签署国来说，接受此类检查是正常的做法。国际原子能机构还坚持要朝鲜接受“特别检查”，把以前重新加工后的废料挖掘出来，以查明他们是否像我们担心的那样，已提取出足以生产一至两枚原子弹的钚。

朝鲜的反应是威胁要退出核不扩散条约，暂停正常的添加燃料的检查，并宣称决不允许进行“特别检查”。它认为这样的检查是国际原子能机构为了专门刁难它而特意设计的。它的这种看法倒也不无道理。

起初，美国政府是支持国际原子能机构的立场的。可是从1993年起，五角大楼里有些人，特别是国防部副部长、化学家约翰·德齐和助理国防部长、物理学家艾什顿·卡特开始产生怀疑。他们向当时的国防部长阿斯平和我，当时的副部长，陈述了他们的顾虑。他们两人的观点是，国际原子能机构的立场与核不扩散条约和国际原子能机构的程序固然是一致的，但若从美国驻军以及该地区盟国的安全角度考虑，对朝鲜如此要求可说是既太低，又太高。换言之，光检查燃料棒的更换和加工不足以保证

安全。必须彻底根除朝鲜的核方案。检查是解决不了问题的,因为只要不根除,他们随时都可以“暂时退出”核不扩散条约,用加工过的钚生产核武器。随着钚储存量的不断增加,他们不出几个月就可以造出核弹了。

德齐和艾什顿·卡特还说,“特别检查”对安全的帮助倒不大,相反却会使朝鲜更加理直气壮地说国际原子能机构单单跟它过不去。我和阿斯平都同意他们的分析,开始主张美国不再坚持国际原子能机构的立场,转而要求朝鲜冻结一切将来的核活动,对过去核活动的“特别检查”则可推迟进行。我手下的区域问题专家查理斯·弗里曼和斯坦利·罗思则说,朝鲜就是想把跟国际原子能机构的争执变成跟美国的争执。我们于是建议,美国必须制定出自己的政策,既支持、又独立于国际原子能机构。

1994年春天,我接替阿斯平,当了国防部长。时间越来越紧。宁边反应堆的燃料已到了更换的时候,却没有一个协议让国际原子能机构进行监督,以保证燃料不会被加工成可用于武器的钚。朝鲜断然拒绝接受对已更换的燃料棒进行“特别检查”。5月,朝鲜和国际原子能机构间的谈判破裂,朝鲜命令国际原子能机构的检查人员离开宁边,并宣布它准备加工用过的燃料。摆在我们面前的局势非常严峻:不出几个月,朝鲜就可以造出5至6枚核弹,搞出一个活跃的核武器计划。我的几位资深文武政策顾问都同意我的看法,一致认为其后果不堪设想。美国必须争取彻底解除朝鲜的核计划,但“特别检查”则可以免去。我这个观点在政府中逐渐赢得了越来越多的支持。

我请沙利卡什维利将军和路克将军把我们对付朝鲜袭击的5027号作战计划更新一下。我还要求把以前应我的要求制订的一个应急计划也作一番更新。应急计划指的是对反应堆进行

军事攻击，摧毁其重要部件。

袭击反应堆的计划是在我的办公室里提出的。当时，出席会议为数不多的与会者个个神情严肃。计划非常高明，发出警告后几天之内便可执行。攻打期间，美方伤亡可以极少甚至全无。此外，根据计划的设计来看，朝鲜的伤亡可能性也很小，释放进大气层的辐射量也微乎其微。当然，这些设施摧毁以后，朝鲜完全可能再重起炉灶。但毫无疑问，这场攻击若能让朝鲜的核计划倒退很多年，也就达到目的了。

不过，沙利卡什维利将军和我都认为，这样一场攻击很可能会刺激朝鲜去攻打韩国。朝鲜在这第二次韩战中定输无疑，但在战败之前，伤亡可达几十万，甚至几百万人。我于是决定暂时不向总统推存这一选择，而是同意了国务卿克里斯托弗的办法，采用严厉的制裁手段向朝鲜施加压力。制裁虽然也有风险，但不太可能引发战争。再者，万一制裁失败，再考虑军事行动也不迟。

国务卿克里斯托弗和他的班子施展了一番娴熟的外交技巧以后，几天之内，韩国和日本就跟美国一起在联合国提出，要朝鲜停止其核计划，否则就对它进行严厉的经济制裁。朝鲜威胁说，要“把汉城化为一片火海”，几天后，又宣称，它认为施加制裁是“战争行为”。有人认为这不过是虚张声势而已，但我却认为，对这种威胁恫吓不屑一顾是不负责任的行为，特别是因为朝鲜已在国界线上大军压境，而且经济上捉襟见肘，政治上陷于孤立。朝鲜如果无处可退时会铤而走险。

1994年6月14日，我召集了一次美军指挥官会议。若是爆发军事冲突，这些人都会直接卷入其中。路克将军从韩国赶来介绍了他对局势的估计，必要时他会怎样执行5027号作战计划，以及应立即着手采取什么行动为紧急情况做好准备。除了

我和沙利卡什维利将军之外,参加参谋长联席会议那次小型会议的还有太平洋驻军司令、波斯湾驻军司令和一位负责运输的司令官。请波斯湾驻军司令参加是因为我们的注意力一旦转移,只怕萨达姆会乘机在科威特捣乱。请负责运输的司令官参加是因为我们正在考虑大规模调运部队、武器和物资。路克将军的作战计划写得周密细致,并按他的习惯,给了决策者几个不同的选择。

我们花了足足两天时间审查路克将军的作战计划,作了一些改动。我们特别希望计划能充分考虑到,核武器并不是朝鲜研制的唯一的大规模毁灭性武器。他们显然还有化学武器。他们对生物武器和弹道导弹的兴趣也是路人皆知的。朝鲜很可能从它庞大的化学武器库中取用一部分来破坏飞机场和港口,不让我们增援部队登陆,所以我们把作战计划升了级,以更好地应付这种情况。因为我们得依靠飞机场来保持空中优势,阻拦入侵部队,并依靠港口让我们更多的地面部队登陆,击退侵略军。我们得保证为我方人员提供足够的化学武器防护服,还要有一套程序,让飞机场和港口在我方人员穿着臃肿不堪的防护服的情况下还能正常运作。至于朝鲜很可能已经用那首批燃料棒加工成的钚造出的一两件核武器,路克将军认为,虽然朝鲜可以因此而增强杀伤力,但不可能改变朝鲜失败的最终下场。

做了这些改动之后,我们认为,无论朝鲜炮制出什么紧急状况,我们都能应付自如,而且也不会受制于伊拉克趁火打劫开辟的“第二战线”。简而言之,短短几天中,我们已经把应付两大区域性突发事件的计划做了一番更新。我决定把修订好的最新应急计划马上呈交总统审批。同时还呈上了我的一条建议,支持沙利卡什维利的要求,立即大幅度增加驻韩美军的兵力。

暂获缓解

1994年6月的那天，沙利卡什维利将军和我在内阁会议室等着向克林顿总统和国家安全委员会提出各项作战计划时，我们知道，一场有可能动用大规模毁灭性武器的战争已一触即发。总统走进会议室时，脸色比平时严峻得多。在场的每一个人都感觉到形势的严重性。

我向总统先介绍了一番情况，又说，如果唯一能阻止朝鲜发展核武库的办法是打退朝鲜的攻击的话，我们已制订了三个备选方案。我指出，这三个方案都不要求我方对朝鲜主动发起进攻，只是要增加驻韩美军的兵力，其中一个方案设想的兵力增援幅度还相当大。我说这三个选择都会被朝鲜认为是我方的挑衅。没有哪一种行动是可以不冒风险的。或者选一种"滋味不佳"的方案，或者就是"后患无穷"。我还说，至于军队如何部署，我们虽然已经采取了一切防范措施，但也不能排除朝鲜由于发现了我们的部署而先发制人的可能性。接着，沙利卡什维利将军对三个部署方案作了一番军事分析。

几分钟之内，克林顿总统就要在这几个方案中选定一个了。正在这时，响起了电话铃。此前，前总统卡特应金日成之邀去了朝鲜。他这次访问虽属非正式，但事先曾和国家安全顾问安东尼·莱克进行过协调。他刚刚结束与年事已高的金日成进行的两天会晤。他打来的电话是说，金日成愿意跟美国就朝鲜的核计划谈出一个协议。不出弗里曼和罗思所料，朝鲜果然愿意弃国际原子能机构而直接与美国打交道。

金日成这个提议语焉不详，很可能会把我们引入一条死胡同。不过，这总算带来了一线希望，至少暂时不必把我们的增兵

建议付诸实施。但是，金日成必须同意解决我们最根本的问题。美国不应该一边让朝鲜更换燃料，加工钚，一边要求它执行国际原子能机构的检查规定。我们应该要求制止并最终毁掉朝鲜制造核武器的能力。另一方面，朝鲜恨之入骨的“特别检查”则不必进行。

总统要莱克代表美国政府答复朝鲜由卡特转达的信息。美国的答复是：美国愿意开始进行谈判，条件是谈判期间，朝鲜必须冻结在宁边的一切活动，通过谈判，永远结束朝鲜的核军事威胁。此后，美国与朝鲜很快就在罗伯特·加卢奇大使干练的主持下开始进行直接谈判。[②]10 月 21 日，朝鲜签署了国务卿克里斯托弗提出的框架协议。框架协议达到了我们眼下最关心的目的，即冻结并检查现有的核计划，但并不坚持尽早进行特别检查。具体说来，这个协议要求朝鲜在宁边摧毁核设施的同时，继续冻结在宁边的活动。美国同意在朝鲜关闭宁边反应堆后才向它提供燃油，作为替代能源。韩国、日本和美国同意在朝鲜造两个核反应堆发电站。这种核发电站不生产可用于武器的钚，而生产一种较为安全的燃料，从朝鲜运往海外进行加工。

框架协议把该地区从冲突的边缘拉了回来，宁边的核计划冻结了。美军也不必去威慑拥有了核武器的朝鲜。但是，朝鲜的化学、生物武器和弹道导弹计划没有停止，而且越来越多的迹象表明，朝鲜可能在宁边以外的地方研制核武器。同时，萨达姆公然违抗联合国检查人员，企图让他的核武器计划死灰复燃。此事对美国的意义是很清楚的：朝鲜和伊拉克这两大永不消失的区域威胁者与我们的冲突不可能是“对等的”，它们不会只想依靠常规武器来战胜美国精良的常规部队。

美国军队将卷入的下一场重大冲突将是针对一个拥有核武器、化学武器、生物武器或弹道导弹，或各种武器都兼而有之

的对手。所以，在我们的乙类清单上的几个迫在眉睫的重大区域冲突很可能会上升到甲类清单上，也就是说，很可能会动用大规模毁灭性武器。预防性防御的重要任务就是要制止大规模毁灭性武器的扩散，并让美军做好在战场上对付这类武器的准备。

处理大规模毁灭性武器的扩散问题

朝鲜还在继续推行大规模毁灭性武器的计划,这出戏还没有唱完。另外,还有一个与美军息息相关的舞台,那就是波斯湾。波斯湾最近发生的事很容易让人对将来局势的走向作出错误判断。几百万美国人在电视上看到了“沙漠风暴”行动的报道,这场战争纯属常规武器性质。大部分美国人因此以为美国的常规武器优势、美国军队用常规武器力量捍卫中东和东亚的美国公认利益而不使美国本土遭到损害的能力,都是几十年也不会变的“铁定事实”。其实,这是不是事实,要看我们的对手是否选择用常规武器来与我们决一胜负。1991 年萨达姆就是这样做了。他的军队,他对科威特的侵略都很像一个小型的华沙条约组织类型的威胁。美国和北约曾为对付这种威胁做了几十年的准备。面对美国和盟军这把“铁锤”,伊拉克的部队很听话地布成钉子状。“沙漠风暴”一举击败伊拉克,美国人民欢欣雀跃,殊不知事情并没有这么简单。

“沙漠风暴”表面上大获全胜,其实背后却是危机四伏,险象环生。其中涉及到各种类型的大规模毁灭性武器。我们现在才知道,当时伊拉克已经制造并部署了大量生物武器。其数量之大,种类之多,美国方面在冲突前一无所知。其核武器计划的规模也比美国谍报机构所知道的大得多,其技术性质与我方情报

所了解的大不相同。战前,我们知道伊拉克有化学武器,因为在两伊战争中伊拉克已经动用了这类武器,但我方并不知道化学武器在伊拉克哪支部队手中,也不知道他们会怎样用化学武器来对付联军。很多电视机前的观众一提海湾战争就想起伊拉克的飞毛腿弹道导弹。如果伊拉克把以色列也拉进这场战争的话,飞毛腿导弹很可能会改变整场战争的性质。

总而言之,1991 年时,如果萨达姆发展和部署大规模毁灭性武器计划进展更快的话,虽然美国最终还是会操胜券,但远远不会那么顺利。框架协定及其后来的发展同样说明,朝鲜也在发展大规模毁灭性武器。其含义是很清楚的:将来,谁要是向美国发出军事挑战,都会吸取伊拉克的惨痛教训,无法以常规武器击败美军,便转而进行"非对等的威胁",运用大规模毁灭性武器,并以此恫吓美国的盟国。

令人担心的是,有可能与美军兵戎相见的军事对手几乎都拥有化学、生物武器和运载工具,甚至还有弹道导弹。如果不予以有力反击,乙类清单上的各种威胁就有可能因为这些武器而突然上升到甲类清单。为了避免发生这种情况,美国国防部必须对扩散问题采取新的做法,应像对付严重军事威胁一样认真对待,不能继续把扩散看成是外交问题,不能再以为它不会酿祸而掉以轻心。

我们建议的做法分两个方面。首先,要发展防御性保护措施和特种攻击及谍报能力,用非核武器的手段来对付区域冲突中对美军使用大规模毁灭性武器的威胁。其次,国防部应更积极地提供资金和专门技术知识,协助美国政府预防大规模毁灭性武器扩散的努力。纳恩—卢加尔法案就是这方面的一个例子。另一个例子是国防部的重要作用,因为它的出口管制规定可以限制危险技术流出美国。

反扩散的倡议

克林顿总统任职后不久，就加强了国防部在预防和用军事手段阻止扩散的做法，还发明了一个与新重点相称的新名词——“反击扩散”。③“反击扩散倡议”已经取得了不少成就，但还有更多的事有待努力。总的说来，美国军方跟老百姓一样，仍然把在计划和预算中占首要地位的“重大区域冲突”看作是纯常规武器的较量。在这种较量中，美国仍然在以信息技术为主的“军事革命”中遥遥领先。这场革命是在70年代随着卫星侦察、智能武器、巡航导弹、隐形飞机和其他技术突破而开始的。如果没有集成电路的话，这样的设计和功能是不可想象的。④

美国凭借军事技术上的优势制止了一场华沙条约国对欧洲的入侵，然后又轻而易举地在“沙漠风暴”中击败了类似苏联的使用常规武器的侵略者。“军事革命”仍然是推动美军现代化革新的主要概念，也一定会继续让美军在对等的战争中占决定性的优势。但与“军事革命”同时，还需要一次“反扩散革命”，以应付非对等的战争。这场革命还只是刚刚开始。

这场革命拖至今日才开始的原因之一是，在区域冲突中阻止敌人使用大规模毁灭性武器方面，现在仍然残留着一种对非战略性核武器的依赖。这种草率的态度是很危险的。对于孤注一掷、横行不法的国家或恐怖分子，美国不能也不应该指望这种威慑力量有多可靠。更为重要的是，美国还没有认真思考过，美国会不会、应该不应该成为1945年以来在盛怒之下第一个引爆核武器的国家。要是能设计出反击不对等战争的非核方案，那总比动用核武器好。

对大规模毁灭性武器的非核反击办法

用非核手段反击大规模毁灭性武器,特别是化学和生物武器,其实是做得到的。有了反扩散的革命,反扩散武器就可以与军事领域内的信息技术革命下搞出的武器受到同等重视。反扩散革命有五个组成部分:

第一,美国部队应有更好的防护设备,让战场上直接使用的大规模毁灭性武器失去杀伤力。这样的保护设备包括疫苗、抗生素、化学制服、呼吸面罩、清除污染设备、空气过滤系统和化学、生物制剂探测器,以便让部队人员知道什么时候穿上防护服。

第二,必须消除后方、特别是飞机和港口的薄弱环节,因为我军前往美国利益遭到威胁的战区离不开这些设施。

第三,应设计出特种武器和战术,在大规模毁灭性武器发射之前就将其摧毁。这是冷战期间"反击力量"概念的一种发展。

第四,要进一步改进我军的防御装备,以拦截可能载有大规模毁灭性武器的飞机、巡航导弹和弹道导弹。美国现在正在反弹道导弹条约许可范围内发展战区弹道导弹防御系统。由于这些系统的运作不会是没有缺陷的,所以只能补充、并不能代替防护服和其他"被动"防御措施。只要像伊拉克和朝鲜这种构成"区域"威胁的国家发展并部署洲际导弹,就必须让美国领土,包括离可能的发射场所最近的夏威夷和阿拉斯加具有防御弹道导弹袭击的能力。美国应能迅速部署这类防御系统,并应争取对反弹道导弹条约作必要的修改,以保证这种有限的国防导弹防御系统不至于被误解为有违于反弹道导弹条约。不过,这类防御还不能提供百分之百的保护。所以,应当鼓励并协助我们的朋友和盟国获得相应的反扩散能力,使他们也能在集体防御中起到自己的作用,在战场上保护他们自己人的生命和士气。在北约组织内,由美国倡导成立的扩散防御组已经开始向我们最

密切的盟友进行了反扩散倡议的宣传，并取得了重大成果。

第五，除了具有新的反扩散能力外，还必须大大加强谍报工作和技术基础工作，以更好地防御非对等的威胁。分析外国大规模毁灭性武器的方案长期以来都是美国谍报的重点。由于谍报工作人员倾向于把扩散看成是外交问题，而不是军事威胁，谍报工作的重点依然是打探扩散者大规模毁灭性武器的设施、科研人员和技术转让。其实，重点应该是研究已经从扩散上升为威胁的大规模毁灭性武器库的特殊军事特点及其背后的心态和指导思想。“沙漠风暴”表明，这一类关于扩散者大规模毁灭性武器的有用军事情报少得可怜。美国没有自己的化学和生物武器，与仍然庞大的核武器技术基础相比，能支持化学和生物武器反扩散防御措施的科研活动就显得微不足道。然而，我们需要先进的化学和生物武器技术来设计出新的探测器、防护服、蔽护所、疫苗和其他设备并分析情报。但是，有关的专门知识主要都掌握在商业性质的化学和生物技术部门手里，必须想办法把这种专门知识转而用于反扩散保护。

最近，国防部成立了一个新的机构，叫“减少威胁防御署”，把国防部里从事反扩散的人员汇拢起来。这是把反扩散的办法制度化的一个良好开端，但还需要进一步努力创新，特别要在战斗指挥方面努力创新，从而使我们的部队具有足够的反击大规模毁灭性武器的能力。

国防部在预防扩散方面的作用

以上我们推荐的反扩散计划如果执行得力的话，可以防止乙类清单上的威胁因大规模毁灭性武器而上升到甲类清单，但是它们无法消除这种武器落到侵略者手中后会产生的军事和心理影响。

所以，国防部必须大力协助政府预防发生扩散事件。国防部在这方面的潜力是很大的。90年代，国际上防止核扩散的努力成效显著。1995年核不扩散条约得以无条件、无限期地延长，其中美国的外交努力起了决定性的作用。坦率地说，要是没有美国五角大楼预防性防御措施和其他形式的干预，今天的无核武器国家中至少有6个很可能会拥有核武器。伊拉克的核武器计划是靠战争、靠联合国的制裁和核查才停止的。朝鲜的宁边核计划是靠美国搞的框架协议才冻结的。南非的核武库是在美国支持下从种族隔离过渡到多数统治时自愿放弃的。乌克兰、哈萨克斯坦和白俄罗斯都决定放弃从苏联继承下来的核武器，这是因为美国保证支持它们的独立，援助它们新建的军队，帮助它们跟俄罗斯谈判，争取赢得更多的补偿，并通过纳恩—卢加尔法案让它们直接参加销毁武器和清理的工作。

1998年，印度和巴基斯坦承认早就有了核能力，并进行了地下核试验。尽管已经通过化学武器公约、生物武器公约和导弹及其技术管制制度，为建立全球的限制制度进行了努力，但各种化学、生物武器和弹道导弹方案还是广为扩散。

国际社会对反扩散的支持离不开一个全球性制度来制定反对大规模毁灭性武器的准则。但是，扩散的动机往往是区域性的，而不是全球性的。所以，为了预防扩散，需要一些可用于区域的手段。美国的盟国、安全关系、军事存在、区域安全战略和核威慑力量一般都不被看作是反扩散的工具，其实它们倒的确是反击扩散的工具，而且一贯如此。由于有了美国提供的保护和稳定，很多国家都觉得不需要借助核武器或其他大规模毁灭性武器来保证自己的安全。应该记住，不光是那些“横行不法”的国家一意孤行地要进行扩散，即使是不发展大规模毁灭性武器的国家也是如此。任何有助于降低拥有大规模毁灭性武器欲

望的因素，我们都应该保持下去。

注意这一点今天尤其重要，因为扩散的技术能力已经极为普遍。第二次世界大战结束时及以后的几十年中，美国只要控制住向外国出口它的先进技术就行了，因为没有这样的技术，就无扩散可言。可是今天，甚至像朝鲜这样落后的国家都担负得起一个土生土长的核武器计划和弹道导弹出口生意。技术发展好比滚滚潮流，水涨船高，所以出口管制的效力也随之日减。

还有几个因素也使得我们必须改变出口管制的重点，使它仍能发挥作用。例如，设计美国出口管制制度时，主要是怕武器转到昔日冷战的对手手里。这套办法现在必须改变，以适应冷战后包括反扩散在内的安全挑战。至于应该管制什么项目，针对哪些国家进行管制，其他技术先进的国家，包括我们的老朋友，也不一定同意美国的意见。然而，如果可能造成威胁的国家能从别处获得它们所要的技术，光是美国一家严加管制也是枉然。所以，必须让其他国家同意我们的出口管制标准。很遗憾，并不总能做到这一点。此外，尖端技术产品的国际贸易量之大，使得谍报和执法机构搜寻危险物品的任务犹如大海捞针。因此，出口管制制度必须有的放矢地只管确实能管得住的东西。

因此，美国的出口管制制度现在处于进退两难的境地。有的人把问题说成只需权衡是出口的经济效益重要，还是不让潜在的对手获得尖端武器重要。这个说法掩盖了问题的真正性质。让不让对手获得尖端武器是个安全问题，这是冷战后的这个世界上变得极为复杂的一个问题。若要管制手段仍能行之有效，那么，在设计时，就应考虑到管制危险技术的困难之处。国防部在出口管制的管理中起着关键作用，因为它可以用它的军事和技术知识来决定哪一种技术的出口会增强外国的军事能

力。所以，国防部需要针对新的进退两难的局面调整其政策和办事程序。

高级计算机的出口管制是一个很好的例子，足以说明调整的必要性。显而易见，计算机可以大大帮助扩散者设计核武器、弹道导弹和各种其他可怕的武器。只有少数国家的少数公司研制生产超级计算机，数量非常有限，而这些国家都是美国的朋友。它们必须同意跟美国共同管制出口，这类计算机才不会落到扩散者手中(如果这些盟国不同意的话，光对美国的出口商进行控制是没有用的)。但是，便携式计算机却在很多国家中大量生产，甚至还零售给几百万客户。这些客户怎么使用这样的计算机，执法机关是无法一一监测的。所以，便携式计算机很容易落到扩散者手中。要控制这种计算机的合法出口既麻烦，又不顶用。技术的发展和出口管制市场全球化的结果是，即使规定必须有许可证才能出口便携式计算机中具有的运算能力，也是没有意义的，因为扩散者想要便携式计算机的话，随时都唾手可得。这类计算机每年都在加大运算能力，出口的规定也就必须每年都往上调整，这样，出口管制制度才不至于会因为收到太多的许可证申请而应接不暇。必须逐步调高计算机出口规定才能维持管制的效力。尽管有人批评说这是“放松了出口管制”，但实际上，这样的逐步调整是技术发展和全球化不可避免的后果。虽然出口管制还是能减少扩散，但其作用却是越来越无足轻重了。

结　论

美国和国际社会一起在减少扩散方面已经取得了相当大的成绩。例如，核武器扩散的范围远远小于核时代刚刚到来时人

们的预测。但是，美国不可能完全控制核武器的扩散，最近印度和巴基斯坦的核试验就证明了这一点。此外，防止化学武器、生物武器和弹道导弹扩散的控制制度还很不完善。因此，正确的国家战略应是继续尽力保护朋友和盟国，为放弃扩散者提供奖励，促进化学武器公约之类的多边协定，有力地执行那些尚能发挥作用的出口控制规定，以此来减少扩散。但这些措施因其根本的局限性不可能成为美国应付扩散危险的整体战略。除了这些行动之外，还必须辅以包括化学保护服之类的被动防御以及战区导弹防御和军事反击方案等积极防御措施。鉴于问题的急迫性，这些方案都必须得到高度重视和充足的资金。

只有预防和保护双管齐下，大规模毁灭性武器才不至于导致乙类清单上所列的区域威胁者因获得核武器而上升到甲类清单，对安全构成致命的威胁。朝鲜的例子说明，这种危险绝不是虚构的。

注释

① “协作精神”相当于冷战期间我们为向苏联显示我驻德国军队的增援能力而搞的“增援德国行动”。

② 前总统卡特访问平壤，美国政府对金日成建议的反应以及后来加卢奇大使所主持的谈判，详见 Don Oberdorfer 著：《两个朝鲜：一部当代史》，安德森—威斯利出版社 1997 年版。

③ 见 1993 年 12 月 7 日国防部长阿斯平在国家科学院的讲话。

④ 第六章中对“军事革命”另有叙述，亦可见佩里著：《沙漠风暴与威慑》，载于《外交事务》第 70 卷第 4 号（1991 年秋季刊）。

第五章　一场虚惊(这一回)：针对灾难性恐怖主义的预防性防御*

几十年来，国防部长的信息中心一直被称为“电报室”，这大概是因为当年发给国防部长的信息大部分都是用电传打的字，或者是电报。今天，“电报室”已经成为一个多媒体信息中心，但它的主要任务依然不变：随时随地把重要事态迅速通知国防部长，由他立即作出决定或采取行动。1996 年 7 月 27 日就发生了一件大事。

我和国务卿克里斯托弗在澳大利亚刚刚与澳大利亚国务卿和国防部长开完了一次富有成果的会议。我正在悉尼的旅馆房间里打点行装，准备坐飞机去内地，因为澳大利亚国防部长伊恩·麦克拉兰请我和我手下的几个人到他的牧场去过周末。行李还没收拾好，门口传来一阵急促的敲门声。我的资深军事助手兰迪·豪斯出现在门口，一脸愁容，手中拿着一份来自“电报室”的便条。

我看了便条，心往下一沉。在佐治亚州的亚特兰大市举行的奥运会上，刚刚爆炸了一颗炸弹。初步的报道虽然杂乱无章，但已经可以从中看出，伤亡不在少数。有人猜测炸弹不止这一

---

* 本章前半部分所叙内容乃佩里仅代表个人所写，卡特并未参与。我们感谢约翰·多伊奇和菲利普·泽利科对本章里“灾难性恐怖主义的幽灵”一部分所作的巨大贡献。

颗。人们担心,一场组织完善的大规模恐怖主义袭击开始了。

恐怖主义已经成为美国越来越头痛的一个安全问题。一个月前,1996年6月26日,一个恐怖主义小组在沙特阿拉伯霍巴尔美军营地几百英尺以外的地方引爆了一个威力强大的汽车炸弹,兵营中住的是在伊拉克南部执行禁飞区任务的美国空军人员。19人死于这场袭击。如果这些恐怖主义分子像1983年在贝鲁特干的一样,穿过基地的安全防线,把他们的厢式载重汽车开到营房旁边的话,死亡数可高达几百人。如果用神经性毒气或炭疽,死者可达几千人。

为什么美国会出现这样一股恐怖主义浪潮?亚特兰大的炸弹跟沙特阿拉伯美军驻地遭到的袭击有关连吗?是本国自发的,还是像几年前纽约世贸中心爆炸案一样,两者兼而有之?我反复思考了这些问题,希望一一找到答案。

美国在阿拉伯海湾的军事力量是这个地区最强大的,没有一个国家胆敢在战场上向美国挑战。伊拉克已经在"沙漠风暴"中吸取了教训。但正因为如此,美国部队特别容易遭到类似沙特阿拉伯爆炸事件那样的间接袭击。1983年贝鲁特发生的恐怖主义事件从恐怖主义分子的角度来看是很成功的,因为美国海军陆战队很快就撤出了贝鲁特。而在沙特阿拉伯的这场袭击却失败了。克林顿政府根本没有考虑要把美国驻军撤出沙特阿拉伯,国会也没有施加这方面的压力。相反,我们在沙特阿拉伯的合作之下,把我们的空军从宰赫兰市撤到了沙漠深处,因为在宰赫兰无法保证不再发生卡车炸弹爆炸事件,而在沙漠深处,可以在整个部队营地和住房周围建立起一道坚实的安全屏障。但是,我们又怕袭击者会得寸进尺,要我们为了在海湾驻军而付出昂贵的代价,逼我们屈服于政治压力,把军队撤回。如果恐怖主义分子的战略是要发动更严重的袭击的话,那么,即便是沙漠深

处也防不胜防。而且，要是恐怖分子搞到了神经性毒气或炭疽，或核武器的话，将来的袭击会严重得多。

我们还担心，将来袭击的矛头会对准美国本土的老百姓，因为老百姓不像军队那样受到严密的保护。战争一向就是迫使其他国家就范的手段。美国在我们举世无敌的军队的保护下，不会遭到战争的胁迫，但是在这个“勇敢的新世界”里，有组织的恐怖主义活动却可能迫使美国采取违背自己利益的行动。

除了政治性质的外国恐怖主义分子以外，还可能会有诸如日本奥姆真理教一类自称救世主的邪教。1995 年 3 月，真理教成员在东京地铁里撒了神经性毒气——沙林，在 1993 年 6 月也曾试图从东京一幢大楼的楼顶上喷撒炭疽孢子。美国的“民兵”和其他武装团体也可能会有大规模的暴力举动。同时，越来越多的大规模毁灭性武器落到了越来越小的集团手中，越来越难以监测。

在此背景下，我担心亚特兰大炸弹事件会不会是一场大规模恐怖主义袭击的一个环节，甚至可能还与沙特事件有牵连。事实真相无从得知。我要豪斯将军调动我们遍布全世界的情报和通讯系统，搜寻有关这次事件的准确资料。我把国防部为协助执法人员保卫亚特兰大奥运会制订的规定又看了一遍。6 个月前，我批准了调动一万多国民警卫队员协助在奥运会期间某些保安和后勤任务，帮助执法人员预防发生意外，万一发生了诸如土制铁管炸弹爆炸之类的事件，也能协助进行处理。

但是我们也担心会出大事，也许会有人在某些外国政府的串通下动用化学、生物武器。我们把这种情况称作“灾难性恐怖主义”。这样的大事就超出了地方执法人员的能力了。所以，我当时批准调动国民警卫队时，还做了另几件事。我与曾在我手下当过副国防部长的中央情报局局长约翰·多伊奇一起命令国

防部情报人员去调查外国有无这种袭击计划。

除此之外,虽然亚特兰大市已经挤满了联邦执法官、联邦调查局的警探、佐治亚州的州警、县警、市警,但我们知道这些机构不具备美国国防部对付涉及化学或生物武器的灾难性恐怖主义的能力。如果不能及时发现并予以处理,就可能造成几千人的伤亡。所以我们派出了一支精锐的美国海军陆战队。这队人马是一年以前由当时的海军部副部长、精明能干的丹齐克(后来他当了海军部部长)以认真负责的精神募集起来的。他们接受过如何发现化学、生物战剂,如何对付化学或生物武器袭击的严格特殊训练。

我想这支精锐部队一定会一马当先,赶到亚特兰大出事地点去检查炸弹中是否含有化学或生物战剂。我猜想他们还会细细搜查现场,找出尚未爆炸的别的炸弹。我身在悉尼的旅馆里,脑子里想的却是他们现在何处,在做些什么,不知跟当地的警察、跟联邦调查局合作得怎么样。连联邦调查局都很难跟地方警官联手行动,因为地方上总认为,处理本地的案件是他们自己的责任。要地方警官跟军队合作就更难了,因为军人没有经过执法的训练,况且地方保安法[1]明文规定,军队不得执法。在亚特兰大,这支海军陆战队要承担起一项棘手的任务:发挥它的特长,处理化学武器袭击的后果,并且查明这场危机中有没有动用大规模毁灭性武器,还需不需要它进一步发挥它的特长。前几个星期中,这支海军陆战队一直在努力与执法人员建立起良好关系,今晚是考验这种关系的时候了。

不到30分钟,豪斯将军又给我带来了从"电报室"和有线电视网得到的新消息。有几条消息互相矛盾,把问题越搅越复杂。有的报道说,又找到了几枚炸弹。这就是说,头一枚炸弹只是有组织的阴谋的一部分。

为了理出个头绪来，我要“电报室”帮我联系上我那有远见卓识、头脑冷静的副部长约翰·怀特、参谋长联席会议主席沙利卡什维利和当时任美国本土陆军司令的赖默将军。我对这几个人都很有信心。但我觉得，如果这些消息被证实的话，我身在万里之外有所不妥。这很可能就是我们担心会发生的灾难性恐怖主义，很可能会用上化学或生物武器，造成比炸药远为严重的伤亡。肇事者很可能是一个外国政府，也很可能与沙特阿拉伯境内发生的袭击美国空军事件有牵连。要是果真如此，亚特兰大的爆炸事件显然构成一个传统意义上的国家安全问题，要由国防部来承担起特别的责任，发挥它独特的能力。虽然在亚特兰大只有一小支具有专门武器知识的队伍，但我们可以迅速从外地调来大队人马。在一切行动中，我们都需要跟执法人员和国家安全人员步调一致，这方面每走一步都是新的尝试。

这些想法飞快地掠过我的脑际。我边想边请豪斯将军去了解一下把我们的机组人员集中起来飞回华盛顿需要多少时间。他早料到我会有此一问，当即答道，飞机要维修，机组人员要休息，这都有安全规定，所以我们的飞机要再过 12 至 18 个小时才能起飞。我大为惊讶。正在这时，太平洋部队司令普鲁赫海军上将走进我的房间。我把情况跟他讲了一遍，并说我想尽早飞回华盛顿。他慷慨地把他飞来澳大利亚时坐的太平洋部队专机让给了我，一两个小时内便可启程。

我沉吟了几分钟。我知道报道发生了大规模袭击的消息很可能是错的。根据我处理大事件、事故或犯罪行为的经验，初步的消息往往很不可靠。但如果消息是正确的话，那我理应在家里帮着处理问题，不应该在麦克拉兰的牧场安度周末。我让普鲁赫通知他的机组人员，我要两小时之内启程。然后，我打了个电话到牧场向麦克拉兰部长道歉。他很大度地表示谅解。

回程的路上,我还是不断地想了解到底亚特兰大市发生了什么事。第二天上午到达华盛顿时,才知道早先的消息大大夸张了实情。原来并不是什么大规模有组织的袭击,没有外国的参与,也没有用化学或生物制剂。那炸弹不过是个土制的铁管炸弹,到目前为止也没抓到肇事者,连肇事者是谁都不得而知。

我当时决定立即离开澳大利亚回国,是因为我想象的情况非常严峻。这说明美国越来越容易遭到灾难性恐怖主义的袭击,也证明了我的观点,那就是,我们还远远应付不了这种局面。不过,话说回来,我们为奥运会做的准备也是个很好的训练,迫使国防部和联邦调查局实实在在地联手行动,而不光是纸上谈兵。亚特兰大奥运会之前,我们几乎完全没有对付化学或生物武器袭击的准备。这次奥运会倒是很有用的第一步,暴露了我们的缺陷和薄弱环节,让联邦执法人员看到了在处理化学和生物武器造成的后果时会出现什么问题,也让他们体验到,就连能否觉察出已经大难临头,都不是一件容易的事。

在不远的将来,总有一天,美国人会遭到这些致命战剂的袭击,就像日本人1995年在东京地铁里遭到奥姆真理教派袭击一样。我们不知道美国国土上何时、何处会首次遭到袭击。我们只知道,如果可能的话,我们要粉碎这种企图。做不到的话也要尽量减少伤亡。在美国公民受到这种新的可怕威胁时,我们也要注意维护人权法案所建立的、此后两百多年来又得到重申和扩大了的民权,不能允许毁灭性技术把民权也推翻了。

灾难性恐怖主义的幽灵

凡是在传统战争范围以外动用核、生物或化学武器的袭击,凡是对重大的社会基础结构日益依赖的电脑系统进行的网上袭

击,凡是对我们复杂的现代社会的其他主要薄弱环节加以利用,或者对政府主要人员和机构进行威胁,所有这些可能发生的恐怖主义行为,都被我们称作"灾难性恐怖主义"。②

灾难性恐怖主义不同于自1972年慕尼黑奥运会以来诸如引爆炸弹、扣押人质和劫持飞机之类的"普通"恐怖主义。俄克拉何马城的爆炸事件、世界贸易中心的爆炸事件、奥姆真理教在东京地铁里施放沙林神经性毒气事件以及对沙特阿拉伯美国空军营地的袭击,都显示了大规模的破坏力。除了战争以外,灾难性恐怖主义造成的生命和财产损失是前所未有的,其破坏性大大超过了"普通"恐怖活动。

破坏力在数量上的飞跃导致了质的变化。一次灾难性恐怖主义袭击就足以顷刻间彻底摧毁美国人根深蒂固的安全感。美国人认为,美国是个可以让人们大展宏图、安享天伦之乐的安全国度。自从1949年斯大林爆炸了苏联第一颗原子弹以来,美国人在本土还没有经历过第二次这样的震惊。当时美国的反应是,投入巨资,发展核武器、弹道导弹和核防御措施。各处都如临大敌。人们惊恐万状地在庭院里搭起棚子,以抵挡放射性尘埃。学校里还给学生进行防空演习,同时发起了一场揪出本国"同情共产党分子"的狂热运动。人们突然意识到,美国也会遭到袭击。这种意识从很多方面来说都标志着另一个时代的开始。美国人一向认为,危险的事情、暴力事件都离我们很遥远。灾难性恐怖主义却会把国家安全问题活生生地摆到眼前,使美国人大为恐慌。

更可怕的是,如果在美国发生灾难性恐怖主义事件,当局若预防不了,又不会处理这种血流成河的局面,那就会大大削弱人们对宪政的信心。这正是70年代和80年代恐怖主义分子的目的。他们就是企图或者让当局丢尽面子,或者挑动政府作出不

得人心的事情。如果在美国国土上发生灾难性恐怖主义活动,民众一定会大声疾呼,要求采取严厉措施保证以后不再发生。有人认为,必须不惜一切代价保护人民的安全,甚至不惜剥夺美国人深深珍惜的权利和自由。

灾难性恐怖主义的破坏还不止于此。这种大规模恐怖活动的"成功"会有人仿效,从而使暴力行为升级。灾难性恐怖主义还会导致国际冲突的扩大,因为在追查肇事者时,群情激愤之中会扩大追查范围,进而追寻肇事者的国外联络人。随着全球化的进展,即使土生土长的恐怖分子也可能接上国外关系,吸收海外的技术、思想意识,染上不满情绪。

灾难性恐怖主义行为所必需的技术和材料在美国和海外都买得到。肇事者可以是美国人、外国人、国家或地方政府,或几方面兼而有之。动机可以是出于国内原因或国际原因,或两者兼有。其威胁是跨越国界的,这一点也使得灾难性恐怖主义大大不同于一般的国家和国际安全威胁。

灾难性恐怖主义虽然尚未发生,其可能性却在不断增加。原因之一是,有了现代技术,再小的恐怖团体也可以轻而易举地获得破坏手段。另一个原因是,复杂的现代社会越变越脆弱,数以百万计的人依赖的是同一个能源、给养、通讯、交通和公共安全网络。有组织犯罪、贩毒、洗钱、出售技术等国际网络是21世纪的一个新特点,为灾难性恐怖主义提供了有利环境。

此外,一些复仇集团或自称救世主的宗教团体也有从事灾难性恐怖主义活动的倾向。他们不同于诸如哈马斯或爱尔兰共和军之类"传统"的恐怖主义集团。后者完全是政治性组织,他们希望自己的政治纲领能最终获得接受,其暴力行为也只限于较小的范围,只求赢得公众注意。对他们来说,灾难性恐怖主义杀戮过甚,不但得不到政治上的接受,反而会使他们声名狼藉。

只有从他们中间分裂出来的一些愤怒的小集团,或者是邪教或其他不具政治性而只想复仇或者当宗教殉难者的团体才会采取灾难性恐怖主义手段。

最后一点,美国现在的绝对世界领袖地位和美国常规军队的优势也是灾难性恐怖主义成为可能的原因之一。美国人因此而可能被吸引注意,成为目标。对美国不满的人会发现,唯一抗衡美国势力的办法就是灾难性恐怖主义活动这种非传统的"不对等"手段。

若发生一次灾难性恐怖主义事件,那就会像珍珠港事件一样,成为一个历史分水岭。在发生了灾难性恐怖主义事件之后回顾起来,我们迄今为止为避免或遏制这种威胁而花的精力和金钱,将是微不足道的。本章下半部分的重点就是灾难性恐怖主义提出的挑战、预防性防御战略,以及如何尽量缩小灾难性恐怖主义对美国生活方式的破坏。

灾难性恐怖主义对治国的挑战

要制定对付跨国恐怖主义的战略,就必须正视美国政府中外交政策和国内政策部门各自为政的局面。打击灾难性恐怖主义的任务很可能会落到负责国家安全的部门和打击威胁社会行为的执法部门之间的夹缝里。国家安全部门的工作重点是积极搜集情报,主动找出威胁所在,策划发起运动,进行威慑,并采取预防性措施。执法部门的工作重点是,根据宪法保护公民和嫌疑犯无罪推定的权利,事后才进行逮捕,有了确凿证据后才进行审判,并惩处罪犯。在发生了灾难性恐怖主义事件之后的恐惧和激愤情绪中,美国可能会一反常规,重生命财产而轻自由和隐私。所以说,灾难性恐怖主义的后果远远不止于物质的破坏。

这类恐怖主义事件既是一次袭击,同时又是一种犯罪、一场

灾难、一种对自由和隐私的侵犯。联邦政府各部门需要协调一致,填补国家安全部门和执法部门之间的鸿沟,开辟第三条战线。这个问题需要政府各部门都给予注意,仅限于本书所述的国防部和其他国家安全机构是远远不够的。要制定一整套对付灾难性恐怖主义的办法需要好几年的时间,我们认为现在就必须着手准备。

从认识到行动

近年来,美国政府执法、立法部门都加深了对灾难性恐怖主义危险的认识。有若干报告谈及这个问题,并分析了各种可能发生的可怕的情况。根据报告中令人信服的说法,灾难性恐怖主义属于本书专述的21世纪甲类危险清单。[3]提高认识的阶段已经过去,现在是采取行动的时候了。

1998年5月22日,克林顿宣布,美国必须"以对付本世纪最重大的安全挑战的同样的毅力、同样的决心来对付21世纪新的恐怖主义的挑战"。他为此签署了第62号和63号总统令,任命了一位国家协调员进入国家安全委员会,负责协调安全、基础结构保护和反恐怖主义事项,以"迅速有效地发挥我们所有资源的全部力量"。协调员根据这两条指令期待一些"主要机构"就某些问题"制订方案计划,定下目标和具体的执行指标"。国家协调员还要负责编写安全措施状况年度报告,提出预算咨询意见,并主持制订处理危机的指导方针。[4]

我们欢迎这些对付灾难性恐怖主义危险的初步步骤,认为指定一位白宫助理负责此事不无益处,但我们的重点有所不同。打击灾难性恐怖主义牵涉面很广,需要各部门的负责人共同努力,不能由某一个权威人士说了算。总的来讲,过去这类"国家协调员"的记录不佳。除非是出现突发事件,或者有幸能得到总

统或副总统日复一日的大力支持，否则他们很快就指挥不动那些自己另有安排的各个内阁部长，也无法把不同的国会委员会所监督的各笔预算协调起来。我们认为，情况越紧急，国家协调员的权力应该越大，这样才符合实际需要。

不管怎样，国家协调员也许是必要的，但还远远不够。顾名思义，协调员应该有内容可以协调。只有那些有人、有设备、有钱、有能力的执法部门才有办实事的真正权力，办好办坏则是另外一回事。现在，这些机构缺乏打击灾难性恐怖主义所必需的能力。我们的建议就是强调建立这种不可或缺的能力，而不是高高在上地空谈协调。

指导思想

在设计打击灾难性恐怖主义的新的能力时，必须尊重民权自由，对风险和各种系统进行制度化分析，为迫在眉睫的紧急情况进行动员，由国防部提供强有力的辅助性支持，并发展打击灾难性恐怖主义的技术和战术。

尊重民权自由。要成功地打击灾难性恐怖主义，就必须跨越执法部门和国家安全机制及规章制度之间的界线。例如，由于恐怖主义是多国性的，要知道是否有人正在策划灾难性恐怖主义活动，就必须把中央情报局搜集到的国外情报和执法部门、海关及边防机关的国内情报结合起来。涉外和对内的机构如此合作一定会遇到官僚主义障碍，也会造成一些重要的法律和宪法问题。必须对民权自由表现极大的敏感，可能还需要制定新的立法。这项任务非常棘手，必须现在就开始着手进行。即使只发生一次这样的恐怖主义事件，也很难避免在反应过度时会造成不良后果。

制度化地分析各种风险和系统。灾难性恐怖主义将是下一

个世纪甲类清单上的重大国家安全威胁,但对于这类恐怖主义的动机、方法,对于政府可以运用什么样的战术和技术来予以打击,人们所知甚少。从一开始就必须全力以赴,以谦逊的态度和丰富的想象力进行制度化的分析。50 年代建立起了兰德之类的公司,专事分析苏联军事新的威胁所带来的一些概念性问题。我们建议,分析灾难性恐怖主义,也应该照此办理。

风险分析应争取回答下列问题:"在各种可能发生的情况中,哪几种可能性最大?""哪几种政策工具最为有效?"系统分析则可研究为预防和对付灾难性恐怖主义所必须采取的一整套措施,包括进行普遍的监视活动,指明威胁所在,对指定的目标进行监视、警告,通过拒绝和威慑进行预防,采取保护措施,对某些活动进行明令禁止,并采取军事行动。在发生了袭击之后,处理公众健康问题并进行清理(即所谓"料理后果"),通过法医检验和其他调查措施查明肇事者,并采取报复手段或进行起诉,防止此类事件再次发生。

出现迫在眉睫的紧急情况时的动员。我们尚未经历过灾难性恐怖主义的袭击,所以自然而然地不愿给予这个问题以应有的高度重视。灾难性恐怖主义事件可能会导致武断行动,侵害民权自由等社会价值观念。这两种情况最好的解决办法是,趁灾难性恐怖主义尚未发生,就先搞出一套特别紧急程序,一旦总统认为危险迫在眉睫,这套程序就可立即启动。

在这种紧急动员的情形下,倒可以由白宫指定的一位官员一个人说了算。可指定一名总协调员制定一个从警告到预防到处理问题和清理后果的一整套战略。协调员可以具体确定执行战略所需的技术、技巧和办法,制订应急计划,进行演习。真正发生突发事件时,可由他指挥全国。在正常、非紧急的情形下,协调员只需要一班为数不多的助手帮他出谋献策,就像和平年

代中的一个地区司令官一样。总统一旦决定灾难性恐怖主义已迫在眉睫,就由协调员来指挥联邦政府指定的执法、军事和救援活动。如果华盛顿遭到威胁或袭击,协调员还要负责保证总统的生命安全,保证政府能继续正常运作。我们所设想的是美军驻波斯湾司令部的模型。在和平年代,地区指挥官并不负责领导战时归他指挥的军队,也不管武器的制造和采购事项。但一旦战争爆发,他就全权在握。人人都知道,到了大动干戈的时候,会由他指挥全局。所以即使他平日无指挥权,在筹划部队结构时,他的意见还是颇有分量的。

由国防部提供强大的辅助性支持。国防部的职责一贯是保卫国家,不让国家安全受到威胁。但灾难性恐怖主义对美国造成的生命财产和利益的破坏会大大超过传统的安全威胁。有人建议,灾难性恐怖主义可以作为另一个"战区"交给军队负责;但我们认为,在打击灾难性恐怖主义的斗争中,国防部不能也不应该承担主导作用。

不过,在大规模毁灭性武器、保卫信息系统、测试系统、化学生物制剂消极和积极的防御系统、对灾难的反应、特种部队的袭击和其他各个方面,全国大部分的技术和组织能力实际上都掌握在国防部手中。这一切都是为了让国防部完成其中心使命——打赢战争。现在国防部必须适应新的要求,增加一项打击灾难性恐怖主义的使命,并在恐怖主义事件迫在眉睫或已经发生时,向全国大显一番身手。国防部一向只把活动严格限于自己的使命范围之内:保护已部署的军队,保证执行作战计划所必需的全国基础设施不受破坏,并保证紧急状况下政府仍能继续正常运作(这是冷战期间分配给国防部的任务)。

我们认为,国防部应继续加强它在打击灾难性恐怖主义方面的作用。具体说来,第一,必须加强化学生物武器防御方面已

经开始萎缩了的技术基础。美国已经销毁了这类武器,冷战结束后,还幻想将来的战争都将是对等的常规战争。第二,国家安全署防备破坏电脑活动的方案也应加强,应该为其他政府机构和水电厂、银行和依赖电脑的重要服务性行业设计一套联络计划。第三,在必要情况下,国防部应把制订的办法形成法律条文,让文职部门和资金、技术水平都不如它的执法机关也能借用它的力量。海军陆战队的化学生物事故反应部队就是一例。这支部队是为了协助警察、消防队和其他"一级救助人员"对付灾难性恐怖主义事件而建立的。奥运会期间派到亚特兰大的特种部队和设备(其中包括去除污染的淋浴器和防护服)就是取之于海军陆战队正常的反扩散能力。第四,国防部应根据1997年纳恩—卢加尔—多米尼奇法案制订一个稳定的多年期方案和预算。1997年那项法案让国防部有了新的立法权力来共同处理大规模毁灭性武器恐怖主义袭击的后果。最后一点,也是很重要的一点,国防部和国会应支持纳恩—卢加尔法案和本书第二、第四章所描述的能直接打击灾难性恐怖主义的反扩散计划。

但是,要充分发展并运用国防部的力量,必须先制订一个全国性的打击灾难性恐怖主义方案,由白宫领导,由国家安全、执法部门和救灾机构共同执行。

发展反恐怖主义技术和战术的需要。正如冷战期间苏联空中和导弹袭击的威胁使我们奋起为预防袭击而设计防护性技术一样,也正如苏联在欧洲的数量优势导致美国研制隐形和精确制导等高技术武器一样,打击灾难性恐怖主义,也需要大大改进技术以及伴随而来的各种战术。美国政府现有的反恐怖主义技术方案没有一个是真正顶用的,也没有什么一流的研究所在这个领域中充当先进技术的中心。

国防部在这类技术的发展、系统工程和采购方案方面是很

有成绩的。国防部应当成为一个执行机构,并在必不可少的全国性方案中成为一个重要的,但不是唯一的缔造者。国防部、中央情报局、联邦调查局和其他机构应该共同努力,制订一个多机构的长期开支计划,并鼓励各机构联手行动,分享技术。

初步国家战略的要素

根据上述指导原则,我们敦促按一套完整的战略建立几个具体的新机制并立即付诸实施。新机制必须具有下列四个要素:谍报与预警,预防与威慑,危机和后果管理,以及以协调一致的方式获得所需的技术。

谍报与预警

自从1945年以来,美国越来越重视可能对美国或我们的盟国动用大规模毁灭性武器的敌人。谍报工作的明确目标是外国政府,任务是监测武器的研制、试验和部署。对付灾难性恐怖主义的谍报工作却较为复杂,那是因为可能有非国家(包括本国国内)角色的参与,有秘密的武器研制以及非常规武器的部署。在破坏电脑活动中,武器的部署和运载可以完全通过电子手段进行,这就使谍报和预警更为复杂。

我们认为美国政府应该有法律上的权力,也应该有能力用一般和电子手段监测有理由被认为有动机、有能力使用大规模毁灭性武器的任何团体及其潜在的国家后台。美国政府应进一步在世界各地探测使用或部署这类武器的能力,应利用遥感技术加强并评估世界各地的信息来源,包括秘密情报、外国公开的报刊或互联网,更好地和主要盟国和其他观点一致的国家展开交流。

今天，美国谍报人员无法为打击灾难性恐怖主义而全面搜集情报。需要有一个场所能让谍报人员把通过窃听、电子监测、谍报人员、执法机构数据库和检举人而获得的情报以及来自外国政府的报道都汇拢起来，再进行筛选，从中获得有用的材料。要建立这样一个机构绝非易事，因为各个国家安全机构和国内执法机构的目的与指导思想可以大不相同。国内执法人员只管调查犯罪活动，以便对罪犯绳之以法。出于保护民权自由的考虑，执法人员不能在获得犯罪证据之前就去搜捕罪犯。国家安全机构倒是有较大的行动自由，却没有国内执法机关搜集数据、合法安装窃听器和进行大陪审团调查的能力。国内执法机关即使取得成果，也有一些保障宪法权利的法律规定禁止国家安全人员获得有关材料。[5]

我们认为，美国需要一个新的机构来搜集并过滤关于恐怖主义、特别是灾难性恐怖主义威胁的情报。它应把国家安全机关不受法律约束、主动搜集犯罪情报的做法和执法机关的调查手段结合起来。

我们建议成立一个国家恐怖主义情报中心，负责搜集、管理、分析、散播有关可能的灾难性恐怖主义行为的信息；并发出警告。该中心将：

——监测恐怖主义威胁，向美国政府有关机构发出有关恐怖主义威胁的警告，并支持国防部、谍报机关和执法部门的行动；

——制定美国政府所有情报机关搜集情报的综合规定；

——接收并储存任何政府机构用合法手段搜集的有关材料，包括执法部门窃听到的情报和大陪审团的资料；

——分析一切有关的情报，写出综合报告，发给任何有此需要的机构，同时适当限制散发内部窃听材料和大陪审团资料；

——审查所有以打击恐怖主义为目标的机构的情报搜集方案,并在总统向国会提交的年度预算中评估这些方案之间是否平衡,质量如何;

——促进反恐怖主义情报方面的国际合作,包括各个机构间的双边努力;

——在刑事审判中免去审判前原告方要求公布一切材料的规定。⑥

我们建议该中心设在联邦调查局内,这是为了便于它经常查阅大量国内执法信息。设在中央情报局则不合适。80年代中在中央情报局局长主持下建立的反恐怖主义中心极为成功,但它的职权范围小于我们所建议的国家级中心,可以把它并入新的中心。

该中心可以隶属于一个委员会,由中央情报局局长担任主任,也可包括联邦调查局局长、国防部副部长、司法部副部长、副国务卿和副国家安全顾问。中心的预算可以纳入已经在资助联邦调查局国家安全司的国家海外情报方案。解决不了的争议可以提交给国家安全委员会。中心主任也可以轮流由联邦调查局和中央情报局的人员担任。主要的情报组织都必须向中心列出一个专业人员名单,人数不受各机关名额之限。中心不负责具体的运作。搜集有关大规模毁灭性武器的一般情报也不在中心的任务之列,而由中央情报局不扩散中心进行协调。

这样一个中心可以利用我们大量分散于各地的国家安全和执法的资源来分析包括灾难性恐怖主义在内的国际问题。为了不负众望,只有没有逮捕权和起诉权、与传统的国防机构和情报机关相距甚远的一个国家级中心,才能把各方资源调集一处。该中心还得接受一些现有机构的监督,例如联邦司法部门,总统的海外情报咨询委员会,以及国会中某些情报委员会。

在机构间建立起一个运作良好的体制不乏先例。国家侦察局和反间谍中心就是两个例子。它们都是在爆发了几件大间谍案以后为加强联邦调查局和中央情报局的合作而建立的。我们并不是迫不及待地要建立新的政府机构,但是分享关于恐怖主义的情报困难重重,这不光是出于官僚机构心胸狭窄的嫉妒,而且还的确存在着一个难题:如何使海外情报工作和备受限制的国内执法工作并行不悖。我们认为我们的建议提供了一个可行的答案。

预防与威慑

我们建议用三种办法对灾难性恐怖主义进行预防和威慑:向国际法律界提出倡议,把研制或拥有大规模毁灭性武器宣布为一项世界级罪行;成立一个国家信息保障研究所,以研制对付电脑恐怖主义的工具。最后,在联邦一级给灾难性恐怖主义的战略风险分析以更大的支持。

禁止恐怖武器。预防和威慑这两者密不可分。美国终于有了一个健全、坚定、越来越有效的公开政策,惩罚恐怖主义活动,支持用制裁方式、甚至不惜动用武力,打退袭击或对袭击作出反应。我们认为,美国必须和别的国家一起努力,扩大对研制或拥有大规模毁灭性武器的禁止范围。

马修·梅塞逊等人最近建议缔结一个公约,规定任何故意参加制造生物武器的活动就跟海盗行为和劫持飞机一样,均为犯罪行为,在任何地方都可受到起诉。[7](防御生物战剂的工作不在此列。)

各国政府允诺限制各自武器研制的国际条约已经有了几个,如核不扩散条约、生物武器公约和化学武器公约。违反条约就是违反国际法。我们另有主张:任何人若研制遭禁的武器,将

在世界范围内被视为犯罪。无论罪犯在哪里落网,都可以在当地对罪犯进行起诉和引渡。我们的想法是用国家刑事法的威力来宣判某个个人有罪,而不是用国际法宣判某个政府有罪。这是根据宣布劫持飞机、航海罪行、偷窃核材料和危害外交人员安全为犯罪的私法和条约法的发展而提出的。

政府的行为也在我们关注的问题之列。随着时间的推移,我们希望以后不要规定由原告拿出证据,证明被告未履行国际法,而应该改为要求那些被怀疑违反国际公约的国家或群体拿出证据。应该修改国际准则,使这些国家不得不向表示关注的国家提出保证并采取合理措施,证明他们并没有秘密研制大规模毁灭性武器。若拿不出证据,或拒不对生活在他们国土上研制恐怖武器的罪犯进行起诉,有关国家就有充分理由采取防御性行动。

国家资料安全保障研究所。电脑网络恐怖主义是个特殊的问题,私人部门的合作极为重要,却难以做到。总统关于重大基础设施保护委员会(简称马什委员会)说,工业界不愿靠本身的力量来处理这些问题,因为花费太昂贵,也不清楚会不会有风险,还担心政府会采取强硬手段。另一方面,联邦调查局固然有一个全国基础设施保护中心可以协助指明哪些设施和运作较容易遭到破坏,我们还是认为联邦调查局工作太繁多,不是跟私营部门建立桥梁的合适机构。国防部里若发现电脑破坏的问题,也不能靠联邦调查局去调动大笔资金和专门知识来加以解决。

我们建议在私营和非赢利部门成立一个国家资料安全保障研究所,起到一个工业研究单位的作用,重点在于保证资料和计算机系统的完整性和安全性,使之不致受到电脑恐怖主义的破坏。研究所本身并不拥有基础设施,也不会成为政府的一部分,但可以和两边同时来往,可以执行马什委员会的建议,即设法让

工业界更好地组织起来,把这个问题作为公营和私营部门的伙伴关系来处理,并让工业界也能响应克林顿总统的第63号令。

对工业界来说,这样一个研究所可以成为一个分享资料安全保障技术的交换所,可以发展资料安全保障的新技术,储存不会造成竞争威胁的专利资料,成为一个统一的联络点,跟执法机关、国家安全部门和联邦政府的其他机构保持联系,也可以训练工业界人士,让他们熟悉技术上最先进的方法,了解政府关注的问题和政策规定。

对政府来说,可以把这个研究所当作一个渠道,通过它与私营部门分享关于对资料基础设施威胁的敏感情报,也可以把它当作一个研制和改进保护重大基础设施先进技术的中心。在协调联邦政策规定和其他影响到基础设施供应商的行动方面,它又是一个政府和工业界的统一论坛。

我们所建议的这个研究所可以是一个非营利的研究机构,由私人公司、大学和已有的非赢利科研单位共同举办。研究所的董事会可以由私营部门和学术界人士组成。工作人员可以来自工业界和政府部门。它在工业界的联系单位可包括资料系统的制造商、维修公司、服务公司及其工会,以及电力、电讯、银行、运输、石油、水、下水道和紧急服务部门等的大公司及其贸易伙伴(多国公司也可列入其中,但要适当保护只宜在美国发行的信息)。

这个新的研究所可以在保密的基础上为工业界提供资料安全保障评估服务。工业界代表可以接受培训,了解各种威胁,了解最先进的技术和政府的政策,接受政府的研究和资助合同,发起并进行安全评估手段、侵入探测、数据复原和服务等方面的研究,指明并制订工业最高标准,评估商业产品的安全程度。在私营部门,不必依靠政府的正式规定,只要利用市场(比如保险级

别之类的标准)就可以达到目的。研究所还可以进行事故评估,为资料安全保障建立一个监测中心,随时提供协助,并帮助工业界制订机器失灵情况下的应急计划。

综合战略。为了打击灾难性恐怖主义,必须敏锐地分析在哪里增加经费可以达到最大效果。不是所有担心的问题都值得给予同样的注意。政府应按风险分析的结果来分配资金。工程师都知道,所谓风险分析指的是分析一种危险系统,以指明什么样的一连串错误会导致机器严重失灵,然后提请工程师优先注意这类错误。

风险分析也就是为控制风险而进行的战略分析,其目的是分析各种威胁并以现实的态度指明风险所在(不要以目前各机构的分工和能力为准),进一步搜集数据并进行分析,以评估其相对重要性,然后把大的风险划分为不同的组成部分,并指明在哪几个组成部分中增加资金可以达到最大效果。⑧需要有一种系统化的方法,其中包括广泛的监视、对具体威胁的识别、有目的的监视和警告、预防、保护、威慑、禁止、秘密行动、后果管理、现场法医分析以确定罪责、惩罚性行动以及事后的教训分析。

政府机构在很多事情上可以做得不错,但战略性风险分析不在此列。我们建议成立一个专门分析恐怖主义危险的非赢利研究中心,由联邦调查局给它一个多年期的合同,请它设计并评估各种测试方法,并提出打击灾难性恐怖主义的具体构想。这相当于核时代早期协助政府思考新的安全问题的兰德公司。国防部已经迈出了第一步。在新成立的减少国防威胁署里建立了一个新构想办公室,从事反击扩散的工作,其中也涉及打击恐怖主义。危险分析需要全国性的努力,光靠国防部是不够的。

危机和后果管理

在灾难性恐怖主义的危机管理中,美国应能在世界各地部署适当的军队,并在造成最小附带损失的情况下,击退大规模毁灭性武器的袭击,采取迫切需要的保护措施,调动联邦、州和地方政府的一切资源。美国政府也应有能力、有计划地对遭袭击的现场进行法医调查,搜集证据,查明肇事者,以进一步采取行动。

后果管理指的是处理袭击的后果。美国政府从上到下都必须学会如何在美国遭受核、生物、化学或电脑武器等大规模毁灭性武器袭击时,迅速有效地作出反应,并采用合适、具体的措施减少伤亡和损失。这绝非易事,要有能力进行医疗急救、分发防护服或药品(包括疫苗)、计划并执行疏散和区域性检疫隔离。必须进行大量准备,在中心地点进行训练,让有关人员招之即来,再调动到需要的地方去,并让地方当局和医疗单位接受他们的服务。美国必须有一套紧急计划,一套重复的或备用的控制系统,在基础设施遭到袭击之后,维持基础设施的运作,继续提供生活必需品。

处理恐怖主义突发事件的现行制度是根据联邦调查局、国务院海外代表和地方军队指挥官的建议而建立起来的。要是在美国出现严重威胁,就由地方通知联邦调查局,再由联邦调查局负责此事的特别探员通知华盛顿的一个战略情报中心、联合行动中心和当地负责公共事务的部门。如果发生核、化学或生物武器威胁,联邦调查局就会调动自己的大规模毁灭性武器科,由它根据内部指南,在国防部的帮助下与其他机构进行协调。在处理美国国土上这类危机时,联邦调查局有充分的法律权力要求得到军方的协助,调动部门间一个小小的“国内紧急援助小组”(若是在国外,则有一个“国外紧急援助小组”)。联邦调查局

也有自己的“危险物资反应科”。陆军有一个化学生物防御指挥部,可以提供进一步的军事支持,不必动用各军种联合指挥部。后果管理可由“联邦反应计划”之下的联邦紧急管理机构进行。

这套系统足以应付一般恐怖主义威胁或袭击,或者甚至是大规模毁灭性武器造成的小小的惊吓。1998 年 2 月,联邦调查局得知拉斯维加斯有两个人可能拥有炭疽,其中一人曾因用欺骗手段获得鼠疫病毒而被判罪。后来发现两人手中不是什么活的炭疽,而只是兽医用的炭疽疫苗。不过,这件事是个很好的实习机会。对危机的反应很好,跟一部分国防部人员的协调也进行得很好。

不过,要是美国某一个政府机构得知可能马上会发生危及上万人生命的大规模毁灭性武器的袭击,这一套反应系统可能立即就会被搁置一边。白宫马上就会卷入,会调动起全国一切力量避免或控制这场袭击。这时候的指挥系统必须能指挥一切,从中央情报局的秘密行动到联邦调查局的突袭乃至军事打击,必须能指挥海陆空三军,调动数以千计的执法和对付紧急情况的人员以及现役军人、后备役军人、国民警卫队和几千吨的供应物资和装备。

这一切要迅速进行,就必须事先把计划制订完备,指定好执行单位,并举行多次训练和演习,做好实施计划的准备。在这种情形下,国防部就显得尤为重要,因为联邦调查局没有这方面的能力。

因此,必须有一个双层的系统来作出反应,一层由联邦执法人员在各机构的帮助下应付“一般”恐怖主义事件,还有一层用以应付灾难性恐怖主义的袭击。1990 年伊拉克侵略科威特时,美国中央指挥部就是这样一个联合指挥系统,它对付的是遥远但极为严重的区域侵略。必须建立一个类似的系统以应付将来

新的、可能性更大的突发性事件。

这个新的指挥系统不必重起炉灶,只要在原有的基础上增设两个办事处就行了,一个可设在国防部长办公室内,一个可设在美国大西洋指挥部内。大西洋指挥部的任务是负责美国本土的安全及大部分美国军队的训练和演习。这两个办事处可以叫做"灾难性恐怖主义反应办公室"。两个办公室可以联邦政府为核心。地方政府以及有关私营部门可以从旁协助。只有在核实了的确发生了会导致大量伤亡的灾难性恐怖主义事件(所谓"大量",指的是数以千计,大大高于俄克拉何马市联邦大楼被炸时的情形),或者发现美国政府的运作、公共健康、国家经济、重大基础设施遭到了其他形式的破坏时,这两个办公室才能在总统和国防部授权之后,发挥其威力。总统及其顾问很难决定情况到了什么地步才能下令行动。但既然在国家安全政策的其他问题上必须作出这类判断,此处应该也不成问题。

灾难性恐怖主义办公室将以如下方式计划并组织美国政府向灾难性恐怖主义全面出击:

——评估所收到的情报和警告,通知国家指挥部发生了灾难性恐怖主义的威胁;

——订出由拟议中的全国恐怖主义情报中心搜集和分析情报的规定;

——明确所需要的资源,并保证联邦、州和地方应具有何种资源、程序和训练有素的人员,以便对证实了的灾难性恐怖主义威胁作出反应;

——主办联邦、州和地方政府的训练和演习,以对付灾难性恐怖主义袭击;

——指挥其他组织的活动,诸如中央情报局的秘密行动,经参谋长联席会议主席批准的军事行动,或者是由联邦调查局采

取的执法行动;

——协调国际努力,与其他国家共同打击灾难性恐怖主义。

两个办公室都应具有法律责任,经总统要求,通过国防部长建立起美国政府全面应付灾难性恐怖主义威胁的能力。国防部长可以担任这两个办公室的执行代理人,负责预算,这样,这两个办公室就能在国防部的方案预算系统中进行安排,向白宫提交一份综合的灾难性恐怖主义反应方案,列入总统提议的预算。在1996年防御大规模毁灭性武器法案(也称做纳恩—卢加尔—多米尼奇修正案)中,国会就指出了这样一个目标。法案规定国防部训练政府各级负责突发事件的文职人员,并建立起迅速反击恐怖主义小组。我们建议扩大该法案的范围,使它成为一个更有力、更能发挥作用的体制基础。⑨

国防部可以起到强有力的辅助性而不是主导性的作用。处理危机、管理后果,都需要国防部发挥其处理生物和化学武器的资源和能力,但这只能是全国性努力的一个部分。

为什么要两个而不是一个办公室呢?设在国防部长办公室内的那个应集中制定计划,采取秘密行动或调用正规军队为先发制人或报复性攻击做好准备。所调动的机构及其工作人员应只限于参谋长联席会议主席、中央情报局和联邦调查局。这是项高度机密、举足轻重的活动,只在中央情报局和参谋长联席会议主席之间作临时性安排。此项活动以前联邦调查局并不参与。

第二个办公室必须能处理影响到控制和管理后果的更为广泛的活动,必须有更多的机构参加。这种管理必须调动国民警卫队、联邦紧急援助署、卫生部和其他联邦、州与地方机构。既然在紧急状况中要调动这么多机构,我们觉得最好由诸如美国大西洋指挥部一类的综合系统来进行指挥。

采　　购

一项全国性的政策必须根据需要进行采购。政府已经承担了从疫苗到新研究器材的一切采购任务,但二十多个机构各自有单独的购货单,有自己的运作方法。这些经费要求交到国会以后,由于缺乏一个通盘采购计划,有关委员会很难作出选择。国会山上为预算问题竞争激烈。1997 年 11 月,司法部的拨款说明中附有一份会议报告,正确地警告说:"要进一步强调,必须协调参加反恐怖主义活动的各部门和机构的努力,协调它们的人力、资金和专门知识。"⑩

我们敦促建立一个协调一致、范围广泛的预算方案,来计划、协调和追踪能加强常规、非常规、防御性、攻击性、国内、国外反恐怖主义能力的一切研究和发展努力以及采购项目,并实地测试新的运作能力。这样的全国性反恐怖主义的采购方案应有一个政府的五年计划,来发展并获得必需的技术和运作能力,加强对辐射性物质或生物制剂等特殊材料的识别能力,加强法医调查的工具、自动追踪和分析系统,改进防护服或设备。克林顿政府已经着手进行了一项重大努力,在美国军队里一个现有的方案基础上进一步增加疫苗、解毒剂和抗生素的储存量。需要有资金来进行这一类药品的储存和运输。

还需要对生物武器的防御作进一步研究,研究能抵抗现有的疫苗和解毒剂的改性基因病原体。除了改进测试设施以外,专门的科研单位也必须能迅速地分析各种物质,并核实在实地进行识别的结论。

司法部长珍妮特·雷诺警告国会,要认真对付灾难性恐怖主义的威胁,就必须制订特殊的采购规定。1998 年 4 月,她解释说:"我们也许得想出一个办法,让政府能加快正常的采购程序,以便迅速指明并采用新技术和物质,打退恐怖主义威胁,打击恐

怖主义行为。这些程序不光可用于采购药品和其他必要工具,而且在某些情况下,还可从学术界和工业界借用药品或工具,或与之进行有效合作。"⑪

我们相信,这样一种政策需要根据国防部的经验制订一种部门间的采购方案。国防部尽管有它的缺陷,但它在支持技术发展和迅速、大量的采购方面还是政府部门中表现最为出色的。我们建议的采购方案不同于其他合作性的减少威胁采购方案(例如对付前苏联的纳恩—卢加尔法案),也不同于打击麻醉品贩运或有组织犯罪和不扩散的活动。它的重点是打击恐怖主义。

这个采购方案要成功,就必须有一个有效的部门间委员会。我们建议成立一个全国反恐怖主义采购委员会,主任由负责采购和技术的副国防部长担任。委员会应包括其他部门的代表,包括司法部、能源部、财政部、国务院、卫生部的高层官员和联邦调查局副局长、中央情报局负责科技的副局长和联邦紧急援助署主任。

采购委员会应在有关机构的参与下监测新武器的实地试验和评估。有的机构会担心国防部抢去其采购决定权,但我们认为,一个全国性的方案是有利于这些机构的。国防部出于自己的需要,反正是要大量采购的,供应商也会很自然地去迎合国防部的需要。文职机构要求考虑到其特殊性,而我们建议的这个采购委员会正是做到这一点的最好途径。

我们建议国防部拟出一个至少耗资1亿美元的初步方案,以资助大有前途的反恐怖主义技术。采购委员会应酌情指定主要机构的责任,也可以促进各机构间分享技术、战术和材料,并促进与其他国家就国际方案和技术问题进行联络。它可以让政府控制全国反恐怖主义方案中敏感项目的信息。方案的执行要

靠不同的部门,但采购委员会要负责监测每个方案要素的进展情况,也应每年就此向总统和国会进行汇报。[12]

结　　论

经历了亚特兰大的惊吓、俄克拉何马城的爆炸事件、奥姆真理教地铁毒气案、在东京企图动用炭疽事件和世贸中心爆炸事件以后,人们不得不想到,今后几年中灾难性恐怖主义的袭击极为可能。如果事先没有采取上述措施,那么出了事之后,也一定得亡羊补牢。但如果我们等到出了事以后才来认真计划怎样保护社会,其结果必然是在恐惧和愤怒中作出反应。由于此事不光关系到我们的生存,而且牵涉到整个市民社会的各种自由和价值观念,我们必须深思熟虑,制订出一个目光远大的预防性防御方案。

注释

① 地方保安法虽是早在南北战争后的南部重建时期通过的,但它今天仍然有效。如果一场恶性恐怖主义行为激起众怒的话,政府很可能在群情激愤之中采取一些会侵犯到民权的行动,可能会错误地调动军队。在这种时候,保安法就可起到保护公民权利的作用。

② 下文部分摘自阿什顿·卡特、约翰·多伊奇和菲力普·泽利科所著《灾难性恐怖主义:国家政策的内容》,载于《斯坦福—哈佛预防性防御项目报告》第1卷第6号,1998年10月。这篇文章经修改后也曾载于《外交事务》第77卷第6号,1998年11、12月,第80—94页,题为《灾难性恐怖主义:对付新危险》。文章的主要思想来自斯坦福—哈佛预防性防御项目(艾什顿·卡特、威廉姆·佩里是其联席主任)和肯尼迪政府学院(约瑟夫·奈是其主任)21世纪管理展望项目所建立的灾难性恐怖主义大学研究小组。小组中作出重大贡献的成员有:Graham Allison, Zoe Baird, Victor DeMarines, Robert Gates, Jamie Gorelick, Robert Hermann, Philip Heymann, Fred

Ikle , Elaine Kamarck, Ernest May, Matthew Meselson, Josheph S. Nye Jr., William J. Perry, Larry Potts, Fred Schauer, J. Terry Scott , General Jack Sheehan, Malcolm Sparrow, Herbert Winokur 和 Robert Zoellick。对他们的贡献,我们深表感谢,但若有事实或判断错误,则与他们无关。我们也要在此感谢 Herbert Winokur 和 21 世纪管理展望项目支持小组的工作。

③ 最近全面分析大规模毁灭性武器和电脑灾难性恐怖主义的论述可见 Richard A. Falkenrath, Robert D. Newman 和 Bradley A. Thayer 所著《美国的致命弱点:核、生物、化学恐怖主义和秘密袭击》(麻省理工学院出版社,1998 年),以及总统关于重大基础设施保护的马什委员会所著《重要基础:保护美国的基础结构》(华盛顿,1997 年 10 月)。

④ 见白宫新闻办事处散发的克林顿克统在 1998 年 5 月 22 日美国海军学院的讲话以及白宫关于第 62 号总统令的事实材料。

⑤ Philip Heymann 大大帮助我们理解了反恐怖主义调查的法律规定和限制。他的全面分析载于他所著的《恐怖主义和美国:民主社会的实用战略》,该书是这个复杂问题最好的指南。

⑥ 被告有权提出动议,要求警方或检察官公布尚未公开的材料,包括可能会证明被告无罪的材料。根据我们的建议,这条规定仍可适用于逮捕机关和检察长办公室,因为最高法院认为这是宪法保障的合法程序。但既然中心本身不能采取执法行动,也不能作出检察决定,应对中心免去该项规定。只有在它把材料提交给警方或检察方之后,才能根据现行的保密资料保护法规定的程序将材料公布于众。

⑦ 其摘要可见 Philip Heymann, Matthew Meselson 和 Richard Zeckhauser 所著《将贩运恐怖武器列为犯罪活动》一文,载于《华盛顿邮报》1998 年 4 月 15 日,A19 页。全文可向哈佛大学 Meselson 索取。

⑧ 我们非常感谢哈佛大学肯尼迪政府学院的马尔科姆·斯帕罗向我们阐述了他关于这个问题的想法。在此我们仅扼要地叙述他的想法。

⑨ 联邦调查局也有了资金,训练地方上负责突发事件的人员。联邦调查局是应该卷入的,它已经有了一些训练计划,把国防部和其他联邦机构能做到和已经在做的都结合起来。这些努力很有益处,但缺乏连贯性和统一性。这就说明,我们所建议的办公室大有必要。

⑩ 见 1998 年财政年度向商业部、司法部、州、司法系统和有关机构拨款的会议报告,第 105—405 页,1997 年 11 月 13 日。

⑪ 见司法部长珍妮特·雷诺在参议院技术、恐怖主义和政府信息司

法小组委员会和情报委员会的讲话,载于"化学和生物武器威胁",1998年4月22日。

⑫ 这样的采购方案有个类似的结构,那就是规模略小的技术支持工作组。它为联邦政府所有的机构,为州和地方执法机关研制反恐怖主义设备,经费主要来自国防部。这个方案的重点在于"一般"恐怖主义,它有市级政府处理炸弹小组的机器人等等设备。工作组在很多方面是很独特的:它真正地在机构间进行合作,也强调迅速在实地部署设备,并不是出于"爱好"而无止境地研制样品却从来不投入实际用途。

第六章　内部隐患：塑造一支未来的军队*

1993年春天，在一个风和日丽的日子，我驱车前往宾夕法尼亚州的兰开斯特，为一批资深官员做一个演讲。他们都向国防部指定采购过货物和服务，当时正在兰开斯特举行关于采购问题的年度会议。我被请去跟他们谈谈对采购改革的想法。室外是个艳阳天，只怕室内会掀起一阵狂风骤雨。当时阿斯平还是国防部长，将于下一年2月离职。我在任副部长3个月中已经宣布，我要抓的第一件事就是大力改革采购制度。我要依靠这个演讲的听众们来开展这场改革。这些官员从事国防部采购工作已经几十年了，在我要改变的这个复杂的制度中，他们都是行家里手。采购改革的一个成果就是削减管理费用，而这些人正是管理费用的一部分。

我一到会议中心就感觉到已经聚集一堂的500名左右的官员疑心重重。我先和科琳·普雷斯顿聊了一会儿。她是个能干敬业的律师，在众议院军事委员会任职多年，到五角大楼是专门来帮我想出更为有效的新办法，改革五角大楼货物和服务的采购，而且已经起草了必要的新立法。她告诉我，会议中某一些采购官员只关心改革会不会影响到自己的工作，但大部分人还是认为采购制度早就应该改革了。她说，如果他们认为改革方向

---

* 本章前半部分所叙内容乃佩里仅代表个人所写，卡特并未参与。

是对的,认定我们不会打退堂鼓,那么他们可能转而支持我们。

我的演讲一开头就引用了一句雨果的话:“一个想法时机成熟以后,其威力胜过千军万马。”我说,几十年来采购改革一次次地失败,现在时机终于成熟了,这次是真正要改革按规格购买货物和服务的方式了。我毫不客气地指出,谁不想参加就请让位。我和这帮人初次见面就这样直言不讳很容易冒犯他们,没想到他们大多数人正等着听这话。他们知道现行的制度效率太低,既对不起纳税人,又对不起依赖所采购的货物和服务的军方人员。他们操作这个制度多年,已经怨气冲天,所以多数人都积极响应改革号召。他们的大力支持对改革的最终成功极为重要。的确,这次经验证实了关于人性的一个宝贵教训:多数人是愿意把事情做对、做好的。只要他们认为任务重要而且稳操胜券,只要有机会,有人支持,他们就会拿出成绩来。

“最后的晚餐”:国防工业的合并

国防部采购官员的支持是成功的必要条件,但这还不够。采购改革也要取决于整个国防工业的合作。兰开斯特会议后不久,我请阿斯平部长在五角大楼安排一次晚餐,宴请约20名国防工业领袖。阿斯平任众议院军事委员会主席时曾大力支持采购改革,很热情地支持我的努力,所以也很乐于安排并参加这次宴请。约翰·多伊奇也很支持我。他刚刚任职国防部负责采购改革方案的负责人。虽然他刚刚正式走马上任,还是出了大力,帮我安排了这次跟国防工业领袖的会面,为制定国防与工业界的联合战略投入了他的智慧和精力。

宴会期间,我对这些公司总裁就像跟国防部官员一样坦率。我说,冷战后,五角大楼采购武器的预算将大大削减,还警告说,

如果他们认为现在的削减只是周期性的或临时的,那就大错特错了。我要他们做好过艰苦日子的长期准备。国防工业必须合并,因为不用的设施所造成的多余间接费用,国防部是不会资助的。最后,我说到,这场紧缩要由他们自己进行。政府除了要他们保证履行反托拉斯法以外,不会去插手指挥。

这番话说得很重,他们全神贯注地听着。当时任马丁—马利埃塔公司总裁的奥古斯丁若干年后告诉我,他听到此话时,环顾四周的各位总裁说:"明年此时,我们当中就有人来不了此地了!"在第二年的一个演说中,奥古斯丁把这次晚餐会议叫做"最后的晚餐",但他也说,为了推动合并政策,工业界领袖应该听到这样的话。他和洛克希德的总裁特勒浦率先进行合并。今天,洛克希德—马丁已成为全国最大的国防工业承包商。这次合并以及后来国防工业的一次次合并均引起了一些争议,但我认为,每次合并都是对三方有利而无弊的大好事:国防部节省了几十亿美元不必要的管理费用。国防工业的公司加强了效率,也因此而得到了市场的奖励,股票价格上扬;纳税人也从中得益,因为合并以后减少了不必要的管理费用,因而也降低了国防部采购武器的费用。

国防部早期的采购改革:"一张没有被成绩污染过的白纸"

合并基本上是工业界的事。采购改革则全部是我们五角大楼的责任。国防部的采购制度长期以来被人当作笑料冷嘲热讽。媒界曾大肆嘲笑国防部的设备不过是按军事规格定做的水果蛋糕,全无用处。这些故事现在听来像天方夜谭,可是很遗憾,事实比这些传说更糟糕。电子工业发展早期,用按军事规格

定制的装备代替计算机和集成电路是明智之举,因为当时的计算机和集成电路很不可靠。到了 80 年代就成了弊端。继续使用按军事规格定制的装备花了国防部几十亿美元。国防科学委员会的小组会议、国会各委员会和各色人材济济的委员会都讨论了国防部采购的问题,一致建议改革。1960 年以来,几乎每一任国防部长都看到了采购改革中的问题。信誓旦旦地要解决这个问题的国防部长不在少数,可是无一成功者。我们刚开始发动改革时,就被人嘲笑说,采购改革到目前为止是"一张没有被成绩污染过的白纸"。

70 年代后期,我在国防部担任采购主任,负责整个采购制度。我当时就认识到必须进行重大改革,并认真地考虑了是否要承担起这个责任,但后来还是决定算了吧。要进行有意义的改革,工程是多么浩大,行政和立法机关都不会给我必要的支持。我一个人孤军奋战,到头来还不是白费力气。再说,我当时抓的头等大事比采购改革更为重要。当时,冷战处于最危险的阶段。苏联军队在陆军、坦克、大炮方面都是美国的 3 倍以上,而且还争取在战略核武器方面赶上美国。简而言之,我认为美国很可能会失去对苏联的军事优势,而正是这种优势才是威慑苏联的关键。当时的国防部长布朗同意我的看法,坚定地支持了我的努力。

抵消战略:采购的内容和方式

70 年代后期,我担任采购主任时,重点管了两件事。第一件是实现战略核力量的现代化,以维持美国核威慑的能力,重点研制三叉戟潜艇、三叉戟 D－S 导弹、维持和平(MX)号导弹,一个新系列的巡航导弹(包括在海湾战争中大出风头的"战斧"式巡航导弹),隐形轰炸机以及这些新武器先进的侦察、指挥和控

制系统。

我管的第二件事是用现代技术加强以信息技术为重点的美国战术力量,以此抵消苏联在常规武器数量上的优势。我集中精力制定了一个新的战术武器战略,重点有三个:第一,研制出更好的探测设备,让我军能在战场上发现并找到目标。第二,研制精确制导的武器,发射一次就能摧毁目标。第三,发展隐形飞机技术,不让美国飞机被苏联防空系统发现。

布朗把这个新战略叫做"抵消战略",因为这些新武器会让美国部队以质量上的优势抵消苏联部队数量上的优势。抵消战略起先遭到过怀疑,后来却大获成功。它有幸不必去对付苏联红军,但还是在对付用苏联装备武装起来的伊拉克军队时经受了考验,在伤亡甚少的情况下为联军迅猛地取得了决定性的胜利。[1]国防部至今仍在沿用这条战略,凭借信息技术在战场上大显威风。今天已经不叫抵消战略了,而被称作"军事革命"。世界各国的军方都在对它进行研究,对它或赞美不已,或惧怕万分。1981年我离开五角大楼时,觉得颇有成就感,因为我抓住了机会,在军事领域发动了一场革命。不过我也有一种失败感,因为我放走了采购改革的机会。但当时我并不知道这不是我最后一个机会。

第二次改革机会

80年代中期,新闻界掀起了一阵风暴,纷纷刊登文章讽刺五角大楼买一把铲头、一个马桶盖的花费也非常惊人。为了对付这种激烈的舆论批评,里根总统采用了传统的一贯做法,任命了一个总统委员会进行调查并提出纠正建议。成立这类委员会往往只是向公众做个样子,一般来说,委员会的报告都被束之高阁,置之脑后。但这一次,如果里根总统是这样想的话,那他用

错了人。尼克松当政期间的国防部副部长帕卡德很想好好改进采购制度，可是他任职只有两年，来不及把他最好的想法付诸实施。里根总统任命他担任委员会主席，他便有了第二个机会，很想好好干。现在委员会也给了我第二次机会。我已经回到加利福尼亚州当了投资银行家，但还是跟斯坦福大学的国际安全和军备控制中心保持着联系，关心着国家安全事务。帕卡德要我参加他的委员会，提出采购改革建议。在他明智的指导和支持下，我提出了一张改革采购制度的蓝图，基本内容是，国防设备不必再按军事规格定制，可以采纳商业标准和商业采购的做法。

1986年4月发表的委员会报告中有一章，题为“行动指南”，讲的就是采购改革，结论部分写得言简意赅：

> 我们的全部分析使我们得出一个明确的结论：国防采购存在着严重问题，必须加以纠正。这些问题根深蒂固，是几十年来日益繁琐的官僚规章制度的产物。我们很多武器系统价格太高，研制时间太长，到了部署的时候，技术已经过了时。②

委员会提了很多改革国防部采购制度的建议，其中有一些得到了国防部的采纳，第二年就付诸实施了。这些建议的核心就是呼吁进行程序改革：从按军事规格定制改为采用工商业的标准，从国防采购特有的采购方法改为传统的商业方法。“行动指南”中的论点我多年以后又再次提出：“国防部不应完全依赖死板的军事规格，而应多多利用现成的零件、系统和服务。只有现成产品明显地达不到军事规定时，才能研制新的，或者定制。”接下来，我又把原因做了一番阐述：

> 国防部再怎么改进其结构或程序，其采购制度也不可能生产出像商业市场那样便宜的产品。国防部无法达到大众产品的经济规模，也无法像自由市场制度那样选定最创

新、最有效的生产商。一般来说,单为军事目的、根据军事规格制作的产品比商业对等产品要昂贵得多。因此,国防部方案管理人员应尽量在方案中利用商业产品和设备。

为了说明过度依赖按军事规格定制产品的各种问题,我举了集成电路的例子。集成电路是军用设备中已经广泛使用的一种电子设备,随着时间的推移还会更为普及。我指出,在1986年,

> 国防部会购买几乎20亿美元的集成电路,其中大部分都是按军事规格定制的。军用集成电路的单位成本一般是商业用途集成电路的3至10倍。这是因为国防部要求进行广泛的试验、提供文件,生产的数量也小(美国制造的集成电路,国防部买的还不到十分之一)。此外,采购军用规格集成电路旷日持久。因此,军用集成电路比商业用途集成电路一般要落后3至5年。

刚开始使用按军事规格定制的设备还有道理,但随着时间的推移,弊渐渐超出了利:

> 刚开始定下集成电路的军用规格时,其质量之高、之可靠,是值得付出高价的。军事设备仍需保持高质量和可靠性,但过去几年中,集成电路的工业界消费者也提出了同样的标准,生产过程和质量控制的统计方式也大有改进。国防部的方案管理人员要买集成电路,完全可以从商业部门买到,质量又好又可靠,能以低廉的价格买到最新的技术。
>
> 国防部买的各种产品和服务,从个人计算机、计算机软件和专业服务,到浴巾和排骨酱等各种非技术性产品,都可以按同一原则在商业市场上购得。我们帕卡德委员会建议国防部采购官员保证多多利用商业产品,减少按军用规格定制的产品。如果有现成的对等商业产品,应在使用定制

产品前,先要方案管理人员申请豁免。如果必须决定"是定制还是购买",应先考虑购买。这样就可以扭转现在的程序,让整个制度先考虑商业产品和服务,但若方案管理人员认为有必要,则仍可允许按军用规格定制。③

帕卡德向里根总统大力宣传这个计划,总统在原则上批准了,但他的国防部长温伯格在实践上却未予批准。就跟各个总统委员会的很多其他建议一样,这张蓝图被束之高阁、置之脑后了。

时机成熟了

1993年我被任命为国防部副部长,这是70年代初帕卡德的职位。我上任后第一件事就是找出那张蓝图,用它来制订国防部采购改革的行动计划。回想起来,其实我上任以前的那段历史也许正是使国防部能成功进行改革的原因。帕卡德只有2年时间来做他要做的事,2年是不够的,不足以推动国防部采购部门的庞大官僚体制。我与帕卡德不同,我不但决心任满4年,而且我早在1986年就花了一年功夫订出了行动计划,又有了帕卡德的智慧和经验,所以我才能马到成功。

1993年,采购改革的时机真正成熟了。克林顿总统和戈尔副总统都支持大力改革。戈尔副总统还提出了他个人的口号:"彻底改造政府"。国防采购改革也是这个方案的一个组成部分。国会两党都大力支持改革。我任国防部长第一年就奇迹般地通过了所有必要的立法修改。

克林顿总统和阿斯平部长放手让我招募一支采购队伍,成员必须既有国防方案管理经验,又能全心全意搞改革。我组织起来的采购队伍是五角大楼有史以来阵容最强大的。采购执行

官员是约翰·多伊奇,后来他被任命为中央情报局局长后,就由保尔·卡明斯基接替。两人既是优秀的管理人员,又是杰出的技术人员,很受军方和国防工业领导阶层的赏识。采购执行官手下的资深工作人员和尚在服兵役的工作人员也是既经验丰富、又全心全意致力于改革。这个班子中还有朗格迈尔、德克尔、道格拉斯和菲斯特。菲斯特在去德克萨斯参加一个采购改革会议途中坠机身亡,由莫尼接替。这些人中有三位是共和党人。我必须先得到总统和副总统的特别允许才能通过白宫的政治办公室对他们进行任命。当时人们还对这个班子心存怀疑,帮我们办起事来拖拖沓沓,现在大家则一致公认,这个采购班子是个"梦之队",一个个明星队员都合作无间。如果说,在五角大楼的历史上,累赘的采购制度是可以改革的话,现在就是改革的时候了。

扭转按军用规格定制的规定

1994年2月,我发表了一个重要的采购政策讲话,题为"采购改革:除旧布新的任务"④。热心于改革的国会迅速通过了两大法案,一个是联邦简化采购法案,一个是克林格—科恩法案。有了这两个法案,国防部就有了为采购制度松绑的法律权威。

我接任国防部长几个月后就发了一道指令,把帕卡德委员会的"行动指南"付诸实施。这条指令今天仍然是采购改革的指导方针。以前,方案人员得先申请豁免才能不按军事规格定制而去买现成的部件。新指令扭转了这条规定,只用一句话就简单明了地概括了这一场深远的改革。正如雨果所说,这个想法"胜过千军万马"。指令全文是:"除非有适当豁免,否则只有在不得已的情况下才能用军事规格标准。"⑤时机已到,采购改革已经启航。

从“空心军队”到雄姿英发

70年代后期我在为“抵消战略”发展武器系统时，有很多批评意见，怀疑这种高技术武器系统在战场上不一定顶用，担心美国军人不会操作，不会维修。这种观点阐述得最好的是1981年法洛斯写的一本书。[6]我不同意这些看法，发表了一篇与法洛斯商榷的文章。[7]不过，批评意见有一点说对了：70年代，美国军人的素质的确下降了。

这问题在陆军中特别严重。陆军的士气和效率当时都处于低点。迈耶将军，当时的陆军参谋长，说他的陆军是一支“空心军队”。当时越南战争刚刚结束。这场战争打得很不得人心，大部分中级军官和军士也因此而士气低沉。士兵们纪律涣散，很多人吸毒成瘾。官兵们觉得祖国和军队抛弃了他们，因而非常失望，很多人愤而退役。有些却决定留下，重建军队，恢复纪律、士气和战斗力。他们有了一个宝贵的新工具：志愿兵役制。志愿制度改变了征兵方式。部队不必再接受不情不愿、而且经常是身染疾病、文化水平低下的应征者。现在征兵时，可以要求新兵素质好，有长期打算。这样就可以建立起一支真正专业化的军队。应征者不是只来服18个月的兵役，而是 把从军当成自己的终生事业。整顿军队的进程开始了。

在这场长期、艰苦但最终成功的改革中涌现了不少英雄。其中一位尤其突出，他是瑟曼将军，他以极大的献身精神、决心和智慧参与了改革。瑟曼是位年轻的陆军少将。他接管了美军征兵指挥部，把它大大改造了一番。他说，整顿的头一步是征募健康、聪明、积极性高的士兵。他的征兵工作特别成功，只求质量，不求数量。他知道，教育是新型军队有力的训练工具，也是吸引聪明年轻人的好办法。征兵口号是：“发挥你最大的潜力！”瑟曼将军给这个口号赋予了具体内容。1985年通过了新的军

人法案,大大推动了这项努力。国会议员蒙哥马利提出的这个法案使军队能吸引最优秀的高中毕业生。这些年轻聪明的新兵是需要训练的,所以我们的军队搞出了一套全世界最好的训练方案,无论是政府内还是私营部门。

把训练搞得比实战更艰苦。10 年以后,我以国防部长的身份很荣幸地看到了改革成果。我看到在波黑执行代顿和平协定的士兵们那么训练有素,大为惊讶。1995 年 11 月,在我们的部队开往波黑前几个星期,我到德国去评估将要派出的美国地面部队第一装甲师备战的状态。我在美军基地兵营里跟士兵们聊了一阵天,随后,第一装甲师师长纳什将军,把我带到了格拉芬沃尔和候恩菲尔斯的训练场地。这是 70 年代以来为改进美国军人训练质量而建立的几个主要训练单位中的两个(其余的都在美国)。与我同去的有德国国防部长鲁赫,我们两人在北约组织共过事,让北约在波黑采取决定性行动的时候,我们结下了一段亲密的友谊。

我和鲁赫到达候恩菲尔斯的时候,大雪纷飞,寒风凛冽。迎接我们的是负责候恩菲尔斯训练的卡什上校。他带我们参观了他做的波黑模型,有城镇、村庄、农庄。他做了各种模拟,把我们部队人员在波黑可能遇到的危险都想到了:如何对付准军事部队、地雷、走私者、挑衅者,甚至还有 CNN 记者。每个营在获准开往波黑之前,必须通过一系列处理紧急状况的考试。如果某一门考试通不过,还得补考。他说,根据以前的经验,第一场战斗中的伤亡主要都是新兵的错。他要士兵们在考场里把可能犯的错误都犯完,不要在真枪实弹的战场上走错一步。鲁赫部长问卡什上校对训练水平是否满意,卡什答道:“很满意,只是我希望这儿的冰雪能更多一些,天气能比我们的士兵到波黑时遇到的天气更坏!”

几星期之后,我和参谋长联席会议主席沙利卡什维利将军和驻欧洲联军最高司令、波黑行动总指挥朱尔万将军一起过萨瓦河桥,进入了波黑。我把前面那番话告诉了朱尔万,他自豪地笑着说:“那当然。我要他们永远把训练搞得比实战更艰苦!”

过河的时候,我们遇到了一位建筑工程师,他的兵役还有一周就到期了。他问我们能不能给他续一次。于是,我们三人——国防部长、参谋长联席会议主席和欧洲联军最高司令就在第一装甲师滚滚开进波黑的时候,在泥浆和冰雪中为一级军士基德韦尔宣誓第二次入伍。每当我回忆起我军在波黑危险艰苦的条件下取得的巨大成就,我就会想起候恩菲尔斯的练兵场和萨瓦河桥上的宣誓仪式,想到最关键的两条经验:练兵重要!质量第一!

全世界最棒的海军。这次整顿一步步、一年年地延续了10年。这10年中,所有的军队领导人都参加了整顿,其中有鲍威尔将军、沙利卡什维利、谢尔登、威克姆、沃努、苏里凡、莱默、施瓦茨科夫、朱尔万、路克、麦卡弗里、皮艾、克拉克、蒂来尼、克里斯曼、克尔恩和豪斯。所以,我军在沙漠风暴、波黑经受考验时,就以强大的战斗力震惊了全世界。他们精良的武器是在抵消战略下研制出来的,这些武器又由训练有素、纪律严明的军人操作和维修。有一位美国将军说,即使他跟伊拉克军队交换武器,也还是他赢,因为我军素质好,训练严。在大约10年之内,美国陆军就从谷底一跃而成为全世界最强大的军队。

海军、空军也一样,只是陆军的飞跃更为明显,因为起点更低。几天之后,我宣布派出两个航空母舰战斗群前往台湾水域。当时正是中国导弹事件闹得不可开交的时候(此事见第三章)。当时,我在国会讲解这次部署。我对国会,其实也是对全世界说:“美国的海军是全世界最棒的。”我认为在这场危机中说这句

话特别重要。我没有夸张,说的完全是大实话。也不只是我一个人这么想。我见过67个国家的国防部长和总参谋长,有的是我在出访时认识的,有的是我在美国接待过的,其中有一些跟我很熟了。他们也认为当今世界上,美国军队是最强大的。有一个总参谋长访问了布拉格基地,亲眼看到了军士们的素质、教育水平和训练水平。他觉得实在难以置信,这些军士们竟把他平时下达给中级军官的任务做得那么出色。

善待士兵,他们也会善待你。美国军队素质有了提高,这是好消息,但好消息中也有坏消息:要保持这样的素质很难,花费也很昂贵。我任国防部长早期,就跟每个军种的资深军士建立了密切的工作关系。我们每季度一起去一次基地跟士兵们聊天,听他们谈谈服兵役的利弊,问他们是否愿意延长服役期,如愿意,就接着问为什么,如不愿意,也问清楚是为什么。我们了解到,无论是哪个兵种、哪个级别,最重要的事是生活质量。

我在制订预算的时候,把应战能力作为首要重点。我认为,是否招之能战跟军人及其家属的生活质量息息相关。所以我任命了一个生活质量小组,由里根政府前陆军部长马什率领。他是个忠心耿耿的官员,跟军方有一种亲密的关系。他的班子提出了一系列很有创见的建议,其中最重要的是要求改善待遇,提供更好的军属住房。可是,这都是花钱的事,已经定好的国防预算中没有这笔经费,我只得向克林顿总统提出特别呼吁,要求让我向国会建议拨出一笔一次性款项,用以大大改善生活质量。总统同意另拨150亿美元。国会很快就批准了。

后来每次访问军事基地,我都看到,增加的这笔拨款的确改善了我军官兵及其家属的生活,也因此而提高了士气,这一来是因为有了实际的好处,另一方面也是因为士兵们看到领导人对他们的确很关心。军士长基德对我做了一个很简单但意味深长

的解释,用一句精辟的话概括了他在人事管理方面的智慧:“善待士兵,他们也会善待你。”这句口号不仅适用于生活质量,也适用于一切为了保持国防部的效力、为了保护我们军人和所有美国人的安全所必需的创新办法。

内部隐患

整个冷战期间,美国军队保持了值得钦佩的高标准。其力量、其威慑能力帮助我们安全度过了冷战。现在,冷战时期甲类清单上的威胁已不复存在。现在的趋势是注意一些并不那么严重的突发事件和调动美军进行维持和平或人道主义行动的好机会。这种做法有可能白白浪费了冷战后实现永久安全的机会。

冷战后的自满情绪很可能会使我们丧失警惕,浪费我们的国防资源。冷战期间,由于威胁迫在眉睫,我们的行政和立法部门最关心的是一项硬任务:如何派出一支强大的招之能战的军队。可是,当今时代,美军的军事优势已经不容置疑,重大威胁好像相当遥远。在这种情况下,很容易把国防经费大手大脚地花掉,国防部的管理人员和政客们会觉得花得痛快,其实这是挥霍浪费,从长远的观点来看,是危险的。

这种自满就是我们所说的“内部隐患”。它会逐渐侵蚀美国从冷战期间继承下来的军事优势。冷战结束后,决不应该重复第二次世界大战和越战结束时的错误,国防部不应该让我们军队的战斗力下降到“空心军队”、无法应付军事紧急情况的地步。五角大楼面临的一个重大挑战就是要在目前削减预算的情况下不削弱战斗力。

前几章讲到,如果不采用富有想象力的预防性防御战略,对美国安全的威胁就会上升到甲类清单。我们认为,用传统手法

靠加强军队来击败或威慑已经存在的威胁是不够的。这样会失去防止出现对美国重大利益更大的新威胁的机会。不过，预防性防御战略虽然很有前途，也不能保证一定成功。如果失败，出现了甲类清单上的新威胁，美国就需要一支装备精良、训练有素、积极性高的军队。为了执行预防性防御战略，必须管好这250亿美元的国防预算。下面将阐述应如何对付“内部隐患”。

管理一个大公司

冷战结束后，国防部不得不进行改革。在管理改革的过程中，它碰到了一个大公司会碰到的问题。的确，国防部就好比世界上最大的公司，雇员有300多万人，持股人——美国人民——有2亿多。这个“公司”每年预算达2500亿美元。董事会——国会——有535人。一方面，它跟公司管理有相像之处，另一方面，除了规模宏大以外，还有一些重要区别。国防部长手上的问题尤其特殊，因为做决策、对为什么如此决定的问题的答复，都是在政治环境下进行的，而且做的决定不得有误，必须一次成功，因为都是生死攸关的大事。战术部署决定若有判断错误，会危及几千人的生命。“公司管理计划”若执行不了，会危及2.7亿美国人的安全和自由。

制订管理计划

一个公司的总经理必须制订公司的业务目标，并为之制订一个管理计划。例如，通用汽车公司的目标是满足世界市场的交通需要，制造最具竞争力的汽车和卡车。每年，公司管理人员都制订一个计划，明确自己的业务目标，并阐述应采取什么行动、用多少资金来实现这些目标。同样，国防部的目标可以说是

为美国提供安全,维持一支训练有素、领导有方、装备精良的军队。

国防部每年都编制一个叫做“未来的国防计划”的“管理计划”。它指明各项国防目标,并描述应采取什么行动、用多少资金来实现这些目标。制订这样一个计划需要明确规定具体的国防任务,定下国防预算的规模,以及预算内各项目的优先次序。国防预算中有些项目牵涉到部队当今的活动、它的应战能力。工资和福利就是一例。这些项目都会影响到军人的生活质量、训练和操练以及军事活动的实际开展。预算每年都必须得到总统批准,由总统把国防预算和所有其他政府机构的预算协调起来,然后再由国会批准,就像一个公司的资本开支必须得到董事会的批准一样。

要多少才算够?

国防部长制订管理计划——未来的国防计划——的时候,他所考虑的第一个问题是:“要多少才算够?”这是总统和国会会问的第一个问题。要明智地答复这个问题必须先回答另一个问题:“目的到底是什么?”国防部长和总统、国会必须一起决定国防部要执行什么样的任务来保护国家的安全利益。冷战期间,人们一致认为,国防部部署的常规军队必须跟盟国一起遏制华沙条约国的军队,而同时又部署能阻止一场核战争的战略核力量。所以,明确国防的需要基本上就是要详细地明确是否会出现苏联式的威胁。对威胁的评估因而成为国防计划的一个主要部分。

我们认为,现在和将来对美国安全的威胁不会再以传统冷战中那种迫在眉睫的形式出现。今天,美国并没有面临二次大战和冷战期间那种威胁。现在所面临的是波斯湾和朝鲜半岛上

重大区域冲突的严重威胁,必须做好准备进行威慑并予以击退。但这些区域威胁并不是对美国国防的全部挑战。我们必须用不同的算法来看预算规模是否足够。国防部长制订的预算计划当然必须包括能对付区域冲突的军事力量,这也就是前国防部长阿斯平所说的"两大区域突发事件"战略。除了这一点以及为防止再次出现对美国生存的威胁,而设计的方案以外(即本书前几章所述的预防性防御方案),这个预算也必须包括一个总的计划来维持军事优势,以防预防性防御战略失败。本章中,我们将讨论采取什么样的管理措施来成功地执行这个复杂的防御方案。

第一届制订冷战结束后国防计划的政府是布什政府。国防部长切尼和参谋长联席会议主席鲍威尔当时应付这个挑战的办法是保留了"基础部队",把部队人数削减了 25%,还大大裁减了驻德美军,并按美苏削减战略武器会谈的要求,开始裁减核力量。至于美国军队的规模究竟应该有多大,形式应该如何,这场辩论继续延续下去,引起了各种大不相同的意见。起初,克林顿总统采取了从下到上的方式对这个问题进行了研究,研究结果表明,要满足美国的安全需要,军队必须能几乎同时处理两大地区冲突。在 1993 年年底获克林顿总统批准的自下而上的审查结论是:在 80 年代中期冷战高峰时期的基础上,即使裁军 33%,削减预算 40%,也还是可以完成上述任务的。

目的与手段挂钩

这次自下而上的审查结论引起了很多质疑,但是政府为这次辩论定下了调子,叫批评者去看审查中的分析报告。自下而上审查最大的好处是,它把国防计划的目的与手段挂上了钩,换句话说,就是把军队人数与必要的预算额拉平了。要讨论是否应削减预算,就必然要讨论因此而应减少多少任务。要辩论是

否应增加任务,就必须讨论如何解决随之而来的预算增加的问题。

国防预算怎样才算恰当,这个问题人们至今仍辩论不休。有人说,预算中的行动经费不足以进行两大区域突发事件战略中并未设想的大规模维和行动。还有人说,用于现代化的经费太少了,会造成武器过时。由于有这些关注,国会决定,1998 年预算中应包括第二次审评结果,以后每四年提交一次。

这种四年一度的国防审评第一次进行是在 1996 年下半年,当时我们两人还在任。最后一次是 1997 年上半年,那时科恩已经当了国防部长。两届国防部长任职期间,这方面主要的工作都是由副部长怀特做的。四年一度审评的一个主要重点是战略。跟自下而上的审评一样,重点在于美国在波斯湾和朝鲜半岛可能会遇到的那一类区域冲突。我们没有理由指望这种区域冲突会奇迹般地销声匿迹。美国军队应能威慑住区域侵略者。如果威慑不了,就应能迅速地、决定性地以最低的死亡率战胜敌人。谨慎的计划要求在前沿布置足够的军队,有足够的可战略空运的兵力,也要有一支招之能战的队伍,能对危机作出迅速反应,迅速战胜任何潜在的区域侵略者。主要的挑战是,制订出的长期国防预算必须维持这样的部队结构和招之能战的姿态,同时又高度重视一些不那么昂贵却极为重要的预防性防御方案(四年一度的国防审评把这叫做“搞好外部环境”。此外,还要为预防性防御措施的失败做好长期准备。四年一度的审评把这叫做“准备工作”)。

我们同意四年一度的审评所做的如下结论:在可预见的将来,这三个任务可以在不超过现在每年 2500 亿美元预算的范围内得以维持。但这个结论也要取决于某些假设。有些在四年审评的报告中写明了,有些没有写明。报告中写明的是,要求国防

部在管理方面大大节省开支,改革采购程序,加强资助方面的效率,并削减不必要的国防基础设施。没有写明的是,要求把目前美军的优秀素质和装备的技术优势都保持下去。除了预算的编制和部队规划之外,还指出了一些主要任务,从而让实际人数符合所制订的计划。四年一度的审评(以及在此之前的自下而上的审查)提出的挑战是:既在冷战高峰的基础上削减40%的预算和33%的人员,又不使部队失去战斗力。

成功的关键是改变五角大楼的办事方法,大大改进效率,从而削减管理费用。若能做到这一点,就可以把更多的国防经费用于保持我们军人的素质,并进行现代化,保持我们技术上的优势。显然,要成功地执行五角大楼的"管理计划"(四年审评),将在今后相当长的一段时间内给五角大楼的管理工作带来沉重的负担。

我们不光需要增加五角大楼的日常工作,还要对国防管理来一场革命,或者说是三场互相关联的革命:军事革命,以保持我们军事装备方面的特殊优势;经营方法上的革命,以便把健全的经营方法引进国防部,通过管理改革减少不必要的管理费用,并通过采购改革减少装备的单位成本;以及人事管理方面的革命,以便把越战后好不容易才达到的我军人员的优秀素质保持下去。在本章剩余部分,我们将分别为这三种革命提出具体的建议。

军 事 革 命

美国的军事战略靠的是它在技术上,特别是信息和航空航天技术上的领先地位。冷战时期保持技术优势的战略是抵消苏联陆军人数优势的一个办法。美军在"沙漠风暴"中用的新武器

系统是70年代研制、80年代采购的。这些武器用信息技术在战场上找到敌人的目标，用暗藏的电脑精确制导武器击中目标，再用隐形技术避开敌人的武器。因此，联军迅速取得了决定性的胜利，伤亡极少。美国军方领导人看到了“沙漠风暴”中的优势，十分高兴，决定要保持这种优势。因此，美国今天的军事战略呼吁要以技术上，特别是信息技术上的领先地位，保持我们对地区冲突中对手的战场优势，以对付由于预防性防御失败而可能出现的新威胁。

这就是美国在冷战期间采用的技术优势战略。现在不仅采用这种战略的理由变了，而且运用这种技术优势的方法也变了。50—70年代，国防部是计算机、通讯和半导体工业研究和发展的主要支持者。这些领域中最重大的技术发展最先都是为军事目的而进行的。超级计算机、同步卫星、计算机网络和集成电路等都是如此。其实，我国商业性工业的很大一部分是沾了国防部的光。

今天，这一切都变了。计算机、通讯和半导体领域中的技术爆炸产生了一整套全新的用于工业、商业、学校和家庭的商业产品，所有不同的用户都通过国际互联网连在一起，这是仅仅10年以前还无法想象的。计算机的商业性运用在这些领域中都超过了军事运用。商业收入和技术投资也大大超过了国防开支和研究与开发的预算。今天，国防反倒沾了美国商业性工业的光。

这就要求国防部深刻改变跟工业打交道的方式以及它资助研究与开发的方式。首先，最重要的是，国防部不能再对一个隔绝于商业的独特国防工业提供资助。例如在80年代，国防部用了好几年的时间，花了十多亿美元专门研制了一套国防部专用的台式计算机，可是到了军事研制周期结束时，这些计算机已经过时了，跟不上商业计算机工业不断演变的标准。这只是一个

例子,还有很多类似的例子足以说明,美国的计算机工业不应该有两个系统,应该既能满足国防需要,又能满足商业上的需要。这就要求国防部放弃它特定的规格,改用工业标准,将它独特的采购方式改为最佳商业方式。国防采购若用商业办法,从商业市场上购买部件,可以节省开支。此外,也必须利用美国商业界在信息技术上的领先地位实现我们武器系统的现代化。

这个战略最精彩的部分是,及时让我们的军人掌握最先进的技术。重大武器系统一般需要 10 年到 15 年的时间才能研制出来,然后要在仓库里呆 20 到 40 年。可是对武器竞争力影响最大的计算机技术却每两三年就要更新一次。国防部需要的不光是一个新的采购战略,它还需要一个不断演变的战略,能把重大武器系统保留几十年,而每几年都用新的信息技术更新一次。

我军已经为此目的制定了一个大型试验方案,选了得克萨斯州的胡德基地和第四步兵师来试验研制叫做“21 世纪之师”的一个数字化的作战方案。这个试验的概念很简单:把数字化的次级系统输入我们现行的武器系统——坦克、大炮、攻击型直升飞机,让其能力发生一次飞跃。这样就通过一个威力强大的计算机和高速通讯综合网络把各种武器都汇入一个大系统。这会改变将士们在战场上的视觉和通讯方式。过去,战场上的信息是通过无线电通话或打字的便条传递的,在战斗中直正可以用的信息,指挥员只能获得很小的一部分。若用了“21 世纪之师”中所设想的大系统,指挥官就可以从计算机里获得敌方和我方部队行踪的重要信息,可以知道粮食、燃料、弹药的使用率、作战的进展以及日后的作战计划。

这对作战的影响将是革命性的。每个指挥员都能掌握战场的实况,能不断看到战场完整、立体的图像。每个作战小组都能更好地执行指挥官的命令,因为可以透过“战斗之雾”更清楚地

看到实况。整个师就能以一个单一的、综合的作战系统进行战斗。

在实战中,一个坦克手发现敌军后,得做个选择。他可以用坦克里现成的武器与敌人交战,也可以呼救,调来攻击型直升飞机、大炮、歼击机或海军炮火。有了数字化技术,战场上的信息不断地传递给所有的战斗人员,其他的作战单位也能看到坦克手所看到的一切,也都能同样准确地击中目标。战斗进行中,后勤单位将监测弹药的使用情况,保证在一定的时间内补足弹药,从而大大精简尾随作战行动的后勤部队。这个大系统这样就能出色地利用信息技术在战场上争取主动,而不必设计全新的一套套武器系统。这就是未来的军队。这个试验将用商业技术和市场上买得到的部件把互联网带到战场上。

这几个例子说明,计算机正在大大地加强美国武器系统的战斗力。信息革命在这些武器的设计、在将士的训练方面起到了关键作用。威力强大的模拟技术正在大大改变工程师设计和试验新武器的方式。今天,在商业界的公司里,在造出第一个样品之前,先要把集成电路、计算机和电信通讯产品,甚至新的汽车和飞机,放在模拟机里设计和试验。这种模拟技术可以也应该更多地用于军事系统,它可以降低研制费用,并保证最终的产品能大大缩小跟第一个模型之间的距离。不能随时调整的设计技术已经成为历史文物。

计算机模拟对军事训练的影响以后会更大。军事史上,发生始料未及的事情是司空见惯的。工业活动往往是重复性的,军事行动却不然。一般来说,大多数从事军事活动的人都是头一回有这样的经历。联邦速递或通用汽车公司可以在日常工作中精益求精,军事组织却要通过实地操练力争模拟实际经验。他们的时间主要用于制订行动计划,而不是用于计划的执行。

和平时期的认真操练是他们战斗胜利的一个决定因素。

计算机模拟决不会完全取代实地训练或驱散“战斗之雾”,但是,大大加强了娱乐业特殊效果的计算机技术有巨大的潜力,可以让军事组织在和平年代的训练中获得真枪实弹的经验。今天,每个商业航空公司都以低廉的成本用飞行模拟机来保持和测试机组人员的水平。军用飞机也在广泛使用这种飞行模拟机。今天,士兵的训练已经在坦克模拟机上进行。在军队里用模拟机,不仅能减少训练费用,还能避免实地训练的危险而又获得实战经验。用了信息技术,可以进行多架飞机或坦克的模拟,综合地把整个战役展现出来。就像“抵消战略”一样,美国又一次可以利用信息技术上的力量在军事行动开展之前就把它搞得无懈可击。

经营方法上的革命

在布什当政期间以及克林顿第一届政府期间,国防部终止了或大大削减了冷战后不再需要的一些方案。削减管理费用则是个大难题,就好比一个公司的生意减了40%之后,总裁会碰到紧缩开支的难题一样。国防部副部长怀特面对这个难题决定,五角大楼在进行技术革命的同时,也需要来一场管理方面的革命。他创造了一个新字眼:“经营方法上的革命”,指的是改进国防部资助性活动的效率,以加强整个国防部的实力。这场革命是受到了20年来美国工业管理效率大幅度提高的启发,能发动起来也要部分归功于这种效率的提高。私营部门的改进方法是,把重点放在最拿手的项目,其他的事情都分包出去,精简机构,强调创新,强调衡量工作表现。国防部也可能仿效同样的做法。为了执行四年一度国防审评的管理计划,尤其是现代化的

计划,这样的做法是很有必要的。军事革命说明国防部吸取了工业界技术的进步,同样,经营方面的革命说明国防部吸取了工业管理方面的进步。

1987年以来,整个国防部预算减少了几乎40%,现代化计划的预算减得更多,同期内几乎下降了60%。现代化开支这种大幅度的下降还没有大大延长部队装备的寿命,这是因为部队人数也相应下降了。但现在部队人数已趋向稳定,现代化发展的开支必须增加,否则,部队装备就会一年比一年落后。有人说,美国因此而需要增加国防预算。如果国防预算里不拨出必要的现代化方案经费,国防部就必须从资助现行活动的账户里拨出钱来,投资于未来的活动。

国防部把资金从现行账户转入未来账户有三个办法:削减行动、维修和人员的开支(应战能力);削减现役军事单位的数量(部队结构);或减少资助服务和基础设施的费用。很明显,最后那个办法是最佳选择,但也最难以实现,因为这就要求根本改变国防部的经营方法,在经营方法上来一场革命。

以军人住房为例

有一种看法认为,所谓经营方法上的革命就是改革电话"黄页簿"上所列的衣食住行等等项目。这些活动并不是国防单位特有的,应该分包给效率最高的商业供应商,不应由内部提供。但是我们认为范围应该更广一些。经营上的革命也必须从根本上重新审查各种非民用的军事资助性活动,如后勤、医疗服务、管理信息系统、住房、训练等等。国防部的目标应该是改进所有资助军事行动的活动。

经营方法革命的一个主要目标是军人住房。现在美国军人全部是自愿参军的,所以很多现役军人都已婚,其中多数人还要

抚养子女。住二次大战期间那种兵营不符合我们要长期留下最优秀人员的目的。可是在基地只能安排很小一部分家庭。有的住房建于19世纪，是印第安战争期间在西部和中西部大建军事碉堡时所造的。要在军事基地大兴土木，盖起家庭住房，国防部的预算承受不了，也会影响到训练和现代化工程。在以马什为首的“生活质量小组”的建议下，国防部在1995年提出了一个试点方案，把军人住房分包出去。想法很简单：由国防部为住房建筑商提供一个有保障的稳定市场，让他们有经济上的动力在军事基地和附近地带盖起住房，不必遵守国防部的具体规格，只需达到一般的质量标准即可。然后再由建筑商把房子租给士兵，月租应相当于士兵们拿到的住房津贴。

试点表明，有很大的潜力可以吸引大量私人资本投资于满足军人的住房建设。从这个意义上讲，试点是成功的。不过它还只是一个试点，只解决了军队住房需要的很小一部分。现在必须大力促使国防部和国会推广这个试点，以解决广大军人的需要。

关闭基地势在必行

缩减了部队人员之后，五角大楼的管理人员为了进行经营上的革命，开始着手相应地削减管理费用。这项任务比私营部门要复杂得多，每走一步都会在政治上引起轩然大波。每个国会议员都想削减不必要的国防开支，却不愿意在自己的选区内关闭军事基地或政府的军械库。每位国防部长上任后都会发现，每次要关闭一个军事基地，这个选区的国会议员必然气冲牛斗，暴跳如雷。

尽管这个问题在政治上如此敏感，布什和克林顿政府还是大刀阔斧地进行了裁减：国会在1988年通过了一项法案之后，

国防部的文职人员已经减了25%,还要达到33%,100多个基地已经关闭或合并。通过这项法案之前,没有哪位国防部长关闭得了一个军事基地,因为他们提的建议在国会里必定遭到阻挠。

几位有远见卓识的国会议员想出了打破这种局面的办法。国会是根据他们的建议才在1988年通过了法案,建立起了一个合并与关闭军事基地委员会,让委员会把国防部长提出的合并、关闭基地的建议先审查一遍,然后进行广泛听证,决定哪几条建议可以接受。委员会再把建议提交给总统。经委员会修改的建议,总统可以拒绝接受但不能改动。总统批准后,这个计划就提交到国会两院。同样,国会可以拒绝接受,但不能修改。这项法案的高明之处很快就看出来了。如上所述,法案颁布以前,无一基地遭关闭;颁布以后,已有100多个基地关闭或合并。

关闭基地并不能立即省下经费。其实,头尾的工作既费时又昂贵,这是因为很多基地都有环境问题,而且周围社区的利益也必须得到保护。90年代早期,关闭基地还刚刚开始,每年要花费40亿美元。到了90年代后期,每年可省下60多亿美元。从每年开支40亿美元到每年省下60亿美元,这笔净额使国防部能因为关闭基地而每年拨出100亿美元用于急需的装备现代化工程。

然而,即使现代化计划的预算每年增加了100亿美元,既使整个国防预算维持现在的水平,经费也还是达不到各军兵种装备现代化的目标,跟不上装备老化的速度。武器平均年龄每年都在增加。如果允许发生这种情况,应战能力和部队战斗力在下一个10年的头几年中就会出现下降趋势。即使军队仍然保持高质量和严格的训练,如果用的设备过了时,战斗力也一定会下降。

因此必须采纳四年一度国防审评组的建议,关闭更多的基

地。这就要求国会扩大合并与关闭基地委员会的职权范围,而迄今为止,国会还不愿走这一步。加强现代化的其他战略也必须成为经营方法革命的一部分。

继续改革采购制度

解决现代化问题的关键战略之一是继续改革采购制度,以进一步推动现代化。美国国防部的采购是全世界最大、最复杂的采购活动,其程序是几十年来慢慢演变而来的。整套程序在15万以上办事人员的脑子里已经根深蒂固。要改变一个环节都很难,根本改革更是难上加难。尽管如此,1994年6月24日下达了改革军用规格政策的总统指令。这个具有里程碑意义的指令说,必须由采购执行官员批准豁免才能用军事规格。这样,方案管理人员就有权从商业市场上购买部件,除非有使用军事规格的绝对必要才可例外处理。国防部就这样改革了旧的采购制度,从原来优先考虑军用规格标准转为优先考虑商业标准。大多数方案管理人员都很欢迎有了这样的权力,并很好地运用了这个权力。

有人怀疑这样千辛万苦地从原来的制度改为商业标准所省下的钱是否值得。目前,武器现代化的预算是每年约500亿美元。可是用于从喷气式飞机燃料到文具用品的大量非武器项目的几百亿美元却不算在现代化预算之中,而是算在军事行动和维修预算之中。全部采购若只省下10%,也可达每年100亿美元,我们认为甚至还可以省下更多的钱。这是提出采购改革建议的主要动力,也是各军种和国会支持这个建议的主要原因。可以说,国防部已经打下了长期改革采购制度的基础。

建议执行后没多久,从很小、很普通的货物到大笔的武器采购都有节省。国防后勤署现在买的T恤衫比以前按军用规格

定做的T恤衫便宜10%。美国空军由于允许方案管理人员从商业市场购买部件，现在买的JDAM精确制导炸弹比以前便宜一半。整个方案节省了20多亿美元。1993年几乎要取消的C-17运输机在新的制度下成了一个模范项目，不仅提前交货，还省下了50亿美元，这是因为用了“跨年采购”的办法，买的是商业市场上的部件，并且允许承包商在工厂里不断改进技术。

开端非常良好，取得了重大的成就，也建立起了新的程序，但为了将这些新的程序体制化，还需要做大量艰苦的工作。为了了解除了改革军用规格之外已经做了什么，还需要做些什么，不妨让我们总结一下新程序中最重要的一些内容。

采用商业界的采购做法。方案管理人员能采购商业市场上的物品，就可以利用商业市场的创新和经济规模，保证国防部能获得最新技术。采用商业界的采购方式也同样重要，因为方案管理人员就能物色到一些原先不愿意进入既费时又昂贵的国际会计制度的销售商。

修改国防部的指南。以前国防部采购重大武器，有一本像电话簿般厚的详细指南。这本指南已经进行了修改和缩减。新的指南把所有新的法律、政策和手续都包罗在一个文件之中，一方面说指南是强制性的，而另一方面却鼓励并便利方案管理人员运用自己的专业判断能力。

“一改到底”的倡议。如果新的采购手续只适用于跟工业界谈判的一些新合同，那么改革的主要长处就发挥不了。所以方案管理人员和工业界的管理人员必须对已经有了合同的方案也进行一番改革。这么多已经签了的合同不必一一改写，可以用“一改到底”的办法来把与一个合同商签的所有合同全部改掉。

产品及开发综合小组。这些小组10年以来在工业界发挥了很好的作用。设计过程一开始,设计小组和生产小组就聚集在一起,同时讨论要制造的项目和方式,并允许在规格设计和生产技术方面达成一些符合成本效益的平衡。

电子商业。在电子商业和电子数据的交换方面,国防部在政府部门中占领先地位。国防部里负责60%以上签订合同任务的200多个办公室都已经自动化。电子采购在工业界中早已普及,又省时又省钱。

测试一体化。测试一贯是国防采购制度中不可或缺的一部分,改革之后更是如此。国防部因此而改了测试和评估制度,提早启动测试设备,在可行的情况下把研制和测试结合起来,并广泛使用模型和模拟。

试点方案。在国防部长的要求下,1995年国会批准了五个试点,给了这五个试点的方案管理人采用商业部件和做法的绝对权威。这五个试点之重要不光是因为可以节省,而且也因为它们可以为所有其他的国防采购投石探路。广泛使用商业部件既省钱,又能提高产品质量。选中的五个试点是:JDAM精确制导炸弹、火力支援、联合武器战术训练设备、联合初级飞机训练系统、商业派生引擎和商业派生飞机。这五个试点都被联邦采购简化法案和国防部采购执行官员免去了采购法规长久以来的各种繁文缛节。试点方案正在大步前进,说明采用了商业产品和做法之后,既可以加快军事项目研制和交货的时间,又可以降低成本,大大增强部内的效率。

这些措施都反映了国防采购制度中广泛的变革。还有一些其他的变动,比如,为所有的国防机构提供自动化的参考工具,对采购官员在教育、训练和职业发展方面提出了重要的新倡议,改革合同的签订办法与签订之前的过程,并为国防采购预先制

订成本指标。所有这些重大改革措施都是多伊奇和卡明斯基在先后负责国防采购的4年中提出的。这些重大成就足以让国防部和全国受用几十年。不过,面前还有大量工作要做。

上述措施说明,采购改革对三方都是有利而无弊的大好事。国防工业增加了赢利,股票价格上涨;国防部有了现代技术系统;纳税人也因为国防部的装备成本降低而从中获益。不过这只是刚刚开始。道路已经选定,试点已经指明了方向。国防部、国防工业和国会必须坚持下去,建立更多的采购、分包、军人住房私有化的试点,使纳税人和军人充分得益。

人事管理方面的革命

即使有了举世无双的优良技术、武器和管理方法,美国军队将来是否有战斗力还要看第一条战线上的陆、海、空、海军陆战队的士兵们素质如何,是否招之能战。人是最重要的因素。一方面,预算在削减,另一方面,技术在日新月异地发展,这就给现代化带来了越来越大的挑战,需要来一场"军事革命"才能解决问题。国防部管理中的长期浪费需要一场"经营方法上的革命"。依此类推,也应该有个"人事管理方面的革命"。可是,既然今天美国军队的全体将士已经是全世界最优秀的了,既然我们已经远远不是越战后的"空心军队",那为什么还要来一场人事管理方面的革命呢?

原因是,美国军队来之不易的专业水平是很难长久保持下去的一种宝贵财产,必须要不断更新,不可能一劳永逸。随着社会和经济的变化,国防部必须改变做法,把美军在伊拉克、海地和波黑的出色表现保持下去。这就需要在人事管理方面,包括在征兵、教育和培训以及人员的留用方面不断革命。

征　兵

1973年开始执行志愿兵役制时,各军种本来源源不断的兵源就失去了保证。从那时起,就得到全国各地去吸引自愿参军者。各军种的征兵部门首当其冲,担负起了一项极其艰巨的任务。

整顿的第一步是制订质量标准。各军种都根据新兵的教育水平和一般倾向考试成绩定下标准。例如,陆军的标准是,有一定百分比的人应该能在倾向考试中归入头两类,有一定百分比的人应该是高中毕业生。四个军种几乎20年来一般都达到了这些指标。结果清楚地表明,应该把这些指标保持下去。美国军人要操作日益复杂的设备,对他们的军事行动来说,独立性和主动性越来越重要了。

制订标准是第一个必要的步骤,可是怎样说服高中毕业生中的佼佼者参军呢?国会在蒙哥马利众议员的支持下通过的"美国军人新法案"向征兵部门提供了最好的工具。新法案允诺,服完兵役后可由国家支付大部分大学学费。想上大学而付不起学费的高中毕业生大受吸引。蒙哥马利法案不光刺激了服兵役的欲望,而且主要针对的是求学积极性高的中学毕业生。

征兵者手里有一张王牌:一份刺激、有趣的工作,正像海军的征兵口号所说:"当海军,遨游世界!"现在,蒙哥马利法案和军方出色的培训方案给了他们第二张王牌,正像陆军的征兵口号所说:"发挥你的全部潜力!"这些信息是很有力量的,问题是各军种要以同样有力量的方法把信息传播出去,因此,征兵人员的宣传经费就要增加。现在,光是在各地邮局门口张贴山姆大叔"我需要你"的海报是不够的。各军种都把增加了的经费用于电视广告,特别是在全国播放的体育节目里大做广告。事实证明这的确是个好办法。几乎20年来,各军种一般都不必降低标准

而达到了征兵目标。因此各军种今天都有杰出的年轻新兵源源不断地入伍。他们学习新本领的积极性很高,也有能力掌握各军种严格的训练方案。

教育和训练

今天,美军的教育和训练方案质量之好、规模之大,使任何国家的军队和公司都无法望其项背。首先,美军向现役军人提供上大学的机会。各军种都鼓励军人上半日制大学课程,还提供经费资助,有时候还调整时间安排,让他们去上课。在本国安排上课还算容易,可是各军种还委托马里兰州立大学为驻外人员也安排了大学课程。马里兰州立大学在美军驻扎的主要国家,如德国、日本、韩国都设有分校,还为无法去校园上课者开设了函授课。海军在每艘战舰上都装上电脑终端机,让海军和海军陆战队人员能在出海期间不耽误大学课程。

此外,各军种在有关的军事技术领域中还设有范围不小的研究生课程,有两所研究生院:加州蒙特雷的海军研究生院和俄亥俄州代顿的空军技术学院。每年都有几千名军事和文职人员上这两所学校,还有比这多一倍的学员就读于全国各地最好的研究生院。

美军还有一个独一无二的培养领导人材的方案。每个军士在升级之前必须上一门领导方法课,准备应付更高职位上的各种挑战,其中有一些课程范围很广。陆军军士能升到军士长的不到1%,但在拿到肩章之前,每个人都必须通过一门为期9个月的紧张的军士领导能力培训课。

各军种军训的最高阶段是战斗训练。我们已经在前面介绍了派往波黑的美军在两个德国基地接受的实战训练。在加利福尼亚州的欧文基地、路易斯安那州的波尔克基地和德国的候恩

菲尔斯基地,陆军建立了一套齐全的训练设施,达到了前所未有的实战水平。每个旅每18个月就得进行这样一次紧张的战斗训练。在欧文基地,他们的对手是当地的"红军"旅。一般来讲,客队总是被打得落花流水。海军和海军陆战队也有自己的现役军人训练方案。每个航空母舰编队都要在部署前在海上训练几个月,最后免不了来一场模拟战斗。

最先进的空军训练设施在内华达州的内利斯空军基地。那里有支常驻的空军"红军",由它在战斗训练中对付所有其他的空军联队。他们的训练在不危及飞行人员的情况下力求符合实战需要,训练后还毫不客气地大肆批评客队的失误之处。客队回去以后,心情虽欠佳但智慧却长了不少,在真枪实弹的战斗中也不太会重犯错误。这样的训练是实战的最好准备,也是一种威慑,让世界各国的军队都知道美国军队训练有素,招之能战。

人员的留用以及生活质量问题

广泛的训练是保持美军现在和将来战斗力的关键,也是一大笔投资,所以每到编制预算的时候就要遭到批评。即使预算仗打赢了,每当一个训练有素的军人决定不再延长服兵役期,这笔投资就流失了一部分。所以说,美军的强大战斗力取决于能否留得住人,而留得住留不住在很大程度上又要取决于军人及其家属对生活质量是否满意。征兵人员中流传着一句话:"决定要不要服兵役是士兵的事,决定要不要延长服役期,则是家属的事。"可见生活质量直接关系到军队的战斗力。削减预算、降低生活质量,从长远来看,是个很拙劣的节约措施,浪费了征聘高质量人材的费用,也浪费了训练经费。

有很多因素影响到军人及其家属的生活质量。首要的几条是:报酬是否大致与相应的文职职位相等?住房条件如何?托

儿所、学校、娱乐等设施如何？边远地区的军事基地更应考虑这些因素。家庭分居也是一个问题。例如,在韩国,几乎所有的美国军人驻扎的一年中都不能携带家属。这种艰苦在战争年代也许还说得过去,现在还这样做就很不利于士气,很不利于吸引那些军队已做了大量投资的最优秀的官兵延长服役期。最近,美军加快了行动速度,积极响应冷战后世界上的多次危机和维持和平行动,于是更频繁地造成家庭分居,分居的时间也比他们参军时想象的还要长。很多迹象表明，现在越来越留不住人了。尽管马什的生活质量小组已经搞出了一个方案，而且这个刚刚开始的方案已经纳入了近来国防部的管理改革计划，但看起来，这个方案已经搁浅了。行动速度以及与基地和家庭分开的时间在有些单位已达 50%，军人和文职人员报酬的差距已达 13%。

征兵、训练和留人等问题是互相交织的,必须来一场革命,把这些问题当重点来抓。这就要求从国防预算中拨出更多的钱来改善军人及其家属的生活质量。有人把精简部队结构当成节约经费的一个途径。尽管我们坚信,人数少、士气高、招之能战的部队胜过人数多但“空心”的军队,但通过精简而拨出提高生活质量的经费却可能使生活质量更为恶化,因为现役作战单位越少,就意味着每个单位的行动速度更要加快。此外,我们还认为,大幅度精简部队结构就不得不削减美国的国际责任,并因此而产生不利的地理政治后果。第二个选择是放慢现代化的速度。第三个选择是增加国防预算。第四个选择是通过采购改革、关闭基地和私有化来进一步厉行节约,这些都是我们所讲的经营方法上的革命性措施。

头两个选择极不可取,但即使这样,也还比降低军人的生活质量强。生活质量绝不能下降。

对付内部隐患

本书讲的是“冷战后时代”以后的前景。我们已经说了,将来会出现一些危险,如果不用积极明智的预防性战略加以阻止的话,甲类清单上对美国生存的威胁就会一个个死灰复燃。就像预防性药品不能保证健康一样,预防性防御也不能保证美国的安全。将来不光会危机四伏,而且前途莫测。我们因此而认为,在执行一个有力的预防性防御战略时,也必须同时明智地保护美国的军事威力。

冷战后出现的一阵欣喜滋长了自满情绪,这是对预防性防御的最大挑战。甲类清单上迫在眉睫的各项威胁消除了,人们便以为安全战略就应转向乙类、丙类清单上虽说重要但不那么严峻的威胁。本书头五章描述了将来可能上升到甲类清单的一些危险。这几章又讲到了什么样的预防性防御措施可以阻止这些危险发展成真正的威胁。冷战后的自满情绪威胁了军方的主导地位。本章中,我们把这种自满情绪称作“内部隐患”。我们已经提出了雄心勃勃的措施来克服这种内部隐患,但执行起来是不会容易的。我们把这些措施称作“革命”。五角大楼既然成天接触身边的种种改革,它自己也必须来一系列的革命:技术革命、经营方法革命、人事革命。若不进行自身革命,美国军队就会生锈,在变革和外国竞争面前败下阵去。跟头五章所描述的外部危险不同,内部隐患完全是自己造成的。只要愿意,完全有能力战胜它。

注释

① 关于抵消战略的创新是如何在海湾战争中赢得胜利的,详情见佩里所著《沙漠风暴和威慑》,载于《外交事务》第70卷第4号(1991年秋季刊)。

② 见总统国防管理委员会(帕卡德委员会)的最后报告《更上一层楼》,白宫出版社,1986 年 6 月。几年以后,采购改革方案又由卡内基科技和政府委员会进一步进行了发展。帕卡德和奥古斯丁也是委员会成员。见艾什顿·卡特和威廉姆·佩里所著《新思想和美国国防技术》,卡内基科技和政府委员会国家安全专门小组的报告,1990 年 8 月。

③ 见帕卡德委员会的报告《更上一层楼》。

④ 1994 年 2 月在国防部长办公室。

⑤ 1994 年 6 月 29 日国防部长的指示:"规格和标准——一个新的经营方法。"

⑥ 见詹姆斯·法洛斯所著:《国防》,兰登出版社 1981 年版。

⑦ 见佩里所著:《法洛斯的谬论:一篇书评》,载于《国际安全》第 6 卷第 4 号(1982 年春季刊),第 174—182 页。

结 束 语

1998年11月23日，我们正在最后润色本书的时候，又去了一次华盛顿。我们站在国务院大楼7层的一个会议室里。国务卿奥尔布赖特的顾问温迪·谢尔曼举起一面小旗，给这短短的仪式增加了一份庄严。我们跟着重复了一遍公务员就职宣誓："我，威廉姆·佩里，庄严宣誓……维护和捍卫我国宪法，打退一切国内外的敌人……。""我，艾什顿·卡特，庄严宣誓……。"我们上一次做此宣誓是在1993年，也就是本书开始的那一年。

克林顿总统和国务卿奥尔布赖特要求佩里10月份回华盛顿担任朝鲜问题的特别顾问和政策协调员。佩里又要艾什顿·卡特当他的特别顾问（卡特开玩笑说，"特别顾问的特别顾问，我是个非常'特别'的人物呢！"）。我们要对美国的对朝政策进行一次根本的、不受阻碍的审查。估计这项工作需要用去紧张的4个月时间。奥尔布赖特答应让才华出众的谢尔曼帮我们的忙。国务院提供了一间办公室和为数不多的几个工作人员，还加上参谋长联席会议主席和国防部长办公室的人员。这个班子我们很满意。任务却甚为艰巨。

对工作之艰巨我们马上就有了体会：两星期之后，我们去了韩国，在美国驻韩部队和美韩联合部队指挥官蒂来利将军的总司令部里与他碰了面。蒂来利向我们通报了5027号计划的情况，那是保卫韩国的一个计划。他的前任路克将军在1994年夏天也向我们通报过。第四章里已讲过。那年夏天，朝鲜半岛因

为朝鲜的核武器方案几乎爆发战争。跟朝鲜谈成了一个框架协议之后，一场危机才得以避免。框架协议的主要内容是要朝鲜“冻结”并最终销毁它生产钚的能力。交换条件是，由美国、韩国和日本出资，在朝鲜造两个核反应堆。新的反应堆峻工之前，美国会向朝鲜提供燃料油，以取代“冻结”了的研制原子弹的反应堆可能已经产生的能力。在这4年中，虽然有一些困难，双方还是履行了这些条款。

5027号计划跟所有的军事紧急计划一样，是定期更新的。蒂来利着重讲了1994年以来的变化。美国和韩国部队都以不同的方法加强了各自的实力。朝鲜维持了在非军事区北边国境上的百万大军，继续在非军事区附近部署几千门大炮和导弹发射器。5027号计划中一个重要的改动反映了美国自1994年以来对反击扩散的重视：蒂来利比大多数美国指挥官都更为积极地着手准备不光在战场上，而且在可能从美国向韩国增援的必经之地——飞机场和海港——对付朝鲜的导弹、化学和生物武器。他的通报给我们留下了深刻的印象。他清楚地说明，如果发生朝鲜入侵，几个星期之内便可以打退并击败他们。

1994年以来有一个事实没有变。朝鲜半岛上若发生战争，将是极为可怕的。汉城与非军事区之间的距离就像杜勒斯机场到华盛顿特区那么近。朝鲜的炮弹一旦像倾盆大雨般落入这个繁华的现代化城市，会炸死几十万平民，南北朝鲜都会出现几百万难民。驻扎在韩国的37000名美国军人，美国政府其他部门的很多工作人员和在韩国生活与工作的十几万其他美国公民都会遭殃。疏散非战斗人员的计划是有的，但只要想象一下在枪林弹雨中疏散的情景就会认识到，汉城很多美国人会遭受韩国人同样的命运。朝鲜半岛上的战争不是沙漠风暴，而将是一幕人间惨剧。几十年来，韩国人和美国人一直面临着这样的可能

性。其实,我们跟朝鲜仍然处在正式交战状态。1953 年的停火协定平息了战火,但从未签署过和平条约。1994 年以来,这种严峻的局面并没有改变。

不过,在其他方面,自从 1994 年签署了框架协议、避免了冲突以来,这个半岛上还是发生了重大的变化。正是这些变化促使了克林顿总统及其资深顾问们要求重新审评美国的政策。

变化之一是,朝鲜政府换了人。框架协议开始谈判时,朝鲜的第一任主席金日成还在。1994 年危机过去后不久,金日成即去世了。隔了很久以后,朝鲜的领导权才神秘地传到了叫人猜不透的金正日手里。于是,朝鲜又变成了古时候的"隐士王国",金正日很少在公共场合下发表演讲,自从他父亲去世后还没有会见过外国领导人。没有人可以担保他个人对框架协议有没有承诺,对改进朝鲜政府与韩国和美国的关系的步骤有没有决心。同时,朝鲜的经济从停滞不前到濒于崩溃。朝鲜的工农业生产一落千丈。这个国家从来也没有做到过粮食自给自足,现在更需要进口粮食,却没有什么东西可供出口以进行交换。随之而来的营养不良和饥荒到底有多严重,外界仍然不得而知,但一定是极为严重、极为悲惨的。朝鲜对这种局面的反应可以有几种:金正日可能会像中国的邓小平、苏联的戈尔巴乔夫一样,在朝鲜奉行对外开放政策,或者金正日会继续抱着他的思想方法不放,年复一年地靠外国的援助,并通过政治宣传对人民进行控制。没有人可以预测朝鲜或其领袖的命运。

我们离开了汉城蒂来利的总司令部后,乘坐美国军用飞机和直升飞机前往朝鲜的三个邻国——韩国、日本和中国,分别会见了他们的领导人。美国对韩国的政策必须要考虑到这三个国家的观点。首先,我们去了韩国的蓝宫,见了金大中总统。韩国领导人 1994 年以后也换了人,金大中与他的前任大不相同,他

支持与朝鲜积极接触。他认为应该说服朝鲜，它唯一的选择是开放并改革经济。这需要多年的等待。但他认为在此期间，我们要对朝鲜神秘的领袖拿出耐心。

从汉城我们又到了北京。如果说朝鲜有什么朋友的话，那就是中国了。不过中国也步了俄罗斯的后尘，不再向平壤提供资金。在我们的会晤中，中国领导人对朝鲜经济的恶化深感关注。会晤双方都知道当前局势中另一个新的特点：1994 年以来，中美关系大有改进。这种新的关系虽然还很脆弱，却也开辟了对朝关系的新的前景。最后，我们到了东京，跟我国在这个地区最亲密的盟友磋商，并把我们在汉城和北京谈话的内容转告了日本政府。日本和朝鲜半岛的关系受到了历史上第二次世界大战前与大战期间日本粗暴占领的影响。1998 年年底前，日本为欺凌韩国人民向韩国做了正式道歉，两国关系从此解冻。而日本对朝鲜的态度却强硬起来。1998 年 8 月，朝鲜在没有发出警告的情况下发射了一枚三级弹道导弹。导弹飞越日本领空。导弹虽然是为了把一颗小卫星送上轨道而发射的，但这颗导弹完全有能力运载一枚射向日本的弹头。日本公众舆论一片哗然。日本终止了向朝鲜的粮食捐助，甚至还考虑停止框架协议里要求的对反应堆的资助。

通过这次东亚之行，我们清醒地看到，跟欧洲不同，冷战在东亚并没有完全结束。没有一个像欧洲的北约那样庞大的安全组织，也没有什么新的和平伙伴计划来鼓励该地区的军方不要再纠缠过去的一段历史。的确，第二次世界大战的创伤尚未愈合，朝鲜半岛的僵局正是位于这个复杂问题的中心。

金大中对这个僵局的看法是，要耐心地与朝鲜“和平共处”。他说，就像跟苏联的冷战一样，平壤政权最终也避免不了历史的逻辑。他说，他的接触政策能帮助朝鲜政权走上改革道路。施

压和对抗只会激怒朝鲜,酿成大祸。日本和中国领导人以各自不同的方式给了我们同样的劝告。

可是,这个耐心等待的劝告在1994年后却因为一件大事而碰了一鼻子灰:有证据表明,朝鲜尽管签了框架协议,其实并没有放弃拥有核武库的愿望。它造的一个大型地下设施就是这种愿望的一个具体表现。美国谍报人员认为,建造该设施的目的可能是为了安装类似宁边"冻结"了的那种反应堆和加工设备。如果真有一个地下秘密核计划取代了框架协议所"冻结"了的核计划,那么导致1994年那场危机的各种危险就又都死而复生了。朝鲜拥有核武器将造成三重威胁:会进一步加剧朝鲜半岛上战争的伤亡,激起该地区的军备竞赛,促使日本和韩国重新考虑放弃核武器的决定,也会破坏全世界的不扩散努力,因为朝鲜会被认为"成功"地违抗不扩散条约,或甚至把核武器卖给其他意在扩散的国家。

最后那个可能性不是学术讨论中虚设的问题。尽管朝鲜的经济如此落后,但它已经生产出了越来越多型号的弹道导弹,并把它们投入市场。朝鲜的弹道导弹计划是我们不能接受金大中的建议,即等待朝鲜自行变革的第二个理由。朝鲜的导弹射程越来越远,其"劳动"号导弹可以打到日本,"大浦洞"导弹也许可以打到美国的一部分国土。这类导弹如果只运载爆炸性强的弹头还不足以构成什么军事危险,但一旦与核武器计划挂上钩,就会造成致命的威胁。朝鲜愿意出售导弹换取急需的硬通货,就说明如果允许他们获得核武器,他们也会把核武器卖掉。

我们同意克林顿总统及其顾问和很多国会议员的意见,朝鲜的大规模毁灭性武器计划若继续下去,我们就没有时间慢慢等待金大中的接触政策发挥作用。除非找到解决办法,否则,局面又会回到1994年夏天的冲突状态。能不能找到避免旧戏重

演的预防性防御办法？如果找得到，在这个多重角色的复杂地区行不行得通？平壤政府会不会接受劝告，放弃大规模毁灭性武器，不发动一场毁灭性战争？答案尚不明确。这是对预防性防御战略提出的下一个挑战。